

地域社会計画と住民の生活と福祉

——新潟市・大分市・中野区の比較——

玉 水 俊 哲

はじめに

ある地方自治体の地域社会計画が、その住民の生活に対して間接的にも直接的にもある意味を持つか、または何らかの影響を持つとすれば、住民の生活関連諸施設の整備計画、社会福祉計画、教育・文化計画など住民の生活と福祉に直接的に関連する諸施策と、その土台となる地域における産業および経済と財政施策が、財界・産業界に視点を向けたものであるか、あるいは住民の生活と福祉に視点を向けたものであるかにかかっていよう。そのことはまた、国および県レベルの上位計画に対して、下位の自治体とその住民が自立的にどこまで対抗しうるかにかかってくるであろう。その意味では、市または区レベルでの地域社会づくりの理念や住民の自主的な、計画策定から実施計画策定までにいたる参加の持つ意味は重要である。さらに、住民の意識の動向がその生活意識や

ライフスタイルをも含めて問われなければならないであろう。

本稿では、上述の事柄を視野のなかに入れながら、市または区レベルにおける地域社会計画の展開過程と住民の生活と福祉の実態との関連性、および、住民の生活と福祉にかかわる計画が、その計画全体のなかにもどのように位置づけられているかを、その主要な側面によっておさえておこうとするものである。

その際、革新系の市長および区長を擁する、新潟市、大分市と東京の中野区を対象とし、「新産都市」指定都市としての新潟市と大分市においては、その「新産都市」の失敗と成功の影が、住民の生活と福祉の実態にどのように反映しているかを、また大都市東京のふるい住宅地域としての中野区と前二市との比較を試みるものである。⁽¹⁾

一、新潟市の地域社会計画と住民の生活と福祉

(一) 「計画」の展開と人口および産業動態

「日本海時代の中核都市」をめざす新潟市は、六〇年代初期には、鉄と石油を中心とする臨海工業地帯建設構想を進めていた。それは、新潟東港建設計画を軸に進められるが、一九六四年「新産都市」指定と同じときに起った新潟地震の影響、用地買収、企業立地計画の遅れと広大な売れ残り用地をかかえて、事実上挫折することになる。

一九六四年の新潟市総人口は、三四九、九九七人、世帯数、一一一、四一〇、一世帯当り四・一人、対前年人口増加率は二・二八である。終戦直後の一九四七年の人口増加率、一一・二三を除けば、対前年増加率で、一九六〇年、四・九〇を境にして八〇年までは減少の一途をたどる。これは、同じ「新産都市」臨海工業地帯の建設で一応の成功をおさめた、大分市の六五年以降、急激な人口増加率を示すそれと対象的である。

一九七〇年の第一次「総合計画」は、「全総」および「新全総」の路線を受けた形の、「産業基礎整備」と「産業の振興」による「豊かな都市像をめざす、開発型計画であった。しかし、高度成長の破綻、オイルショック後の一九七四年暮から七五年にかけて策定された、第二次「総合計画」(七四年十二月「基本構想」、七五年一月「計画」策定)は、「豊かな

さ」への志向性を残しながらも、「安全」で「健康な」そして「豊かな人間性と香り高い文化」をうたいあげる志向性をも併存させる形のものに、方向転換している。

一九七〇年の新潟市総人口は、三八七、八四九人、世帯数一一五、〇〇五、一世帯当り、三・四人、対前年人口増加率は、一・三二である。ちなみに、七〇～八〇年の人口増加率は、八・七七と高いが、これは第一次産業とりわけ、製造業の相対的地位の低下と就業人口のひきつづく減少に較べて、第三次産業、とくに卸・小売業、サービス業の比重の増加とその就業人口の増加によってもたらされている。

一九七五年、社会党、共産党を中心とした支持による、川上革新市長の実現によって、新潟市の都市地域社会計画も大きな転換を見せる。しかしながら、この産業・地域開発、「豊かな生活」志向から、福祉、教育・文化、生活基盤整備への志向、シビルミニマム計画への転換は、単に革新市政の実現のみによるものと考えられるよりは、日本資本主義の高度成長政策の破綻と低成長期への移行が、日本資本主義もその波のなかに身を置かざるを得ない、世界的な経済、社会、文化諸構造の転換期としての「不確定性の時代」の構造的要因を、より重く底流として見なすわけにはゆかないであろう。

ともあれ、新潟市は一九七九年「新潟市生活環境基準」を決定し、「社会的公正」と「生涯教育」を基本方針とする「理想的な市民像」「生活圏構想」「シビルミニマム」の実現をめざすことになる。一九八一年「新潟市生活環境基準第一次達成計画」によって、生活圏の設定と

表一 1 新潟市人口動態

年 次	世 帯 数	人 口 総 数	1 世 帯 当 り 人	人 口 増 加 率 (A)	人 口 増 加 率 (B)
1920年(大正 9年)	18,965	92,130	4.9	△ 7.07	—
1925 (大正14〃)	22,077	108,941	5.5	△ 0.99	18.24
1930 (昭和 5〃)	24,597	131,645	5.4	3.53	20.84
1935 (〃 10〃)	26,470	149,175	5.6	2.39	13.32
1940 (〃 15〃)	29,265	160,445	5.5	1.57	7.55
1947 (〃 22〃)	42,635	204,477	4.8	11.23	27.44
1950 (〃 25〃)	45,631	220,901	4.8	1.60	8.03
1955 (〃 30〃)	54,458	264,140	4.9	0.82	19.57
1960 (〃 35〃)	71,164	319,815	4.5	4.90	21.08
1965 (〃 40〃)	89,201	358,234	4.0	2.35	12.01
1970 (〃 45〃)	115,005	387,849	3.4	1.32	8.27
1975 (〃 50〃)	131,384	421,854	3.2	1.63	8.77
1980 (〃 55〃)	142,782	451,428	3.2	1.15	7.01
1981 (〃 56〃)	145,149	455,397	3.1	0.01	0.88
1982 (〃 57〃)	147,701	459,496	3.1	0.01	—
1983 (〃 58〃)	149,436	461,988	3.1	0.01	—
1984 (〃 59〃)	151,046	464,387	3.1	0.01	—

資料 「第15回新潟市統計書」(昭和57年度版) p. p. 12—13, および「第18回新潟市統計書」(昭和60年度版) p. p. 12—13より作成。

注2. 1981年以降は、住民基本台帳(年末人口)

注3. 人口増加率(A)は対前年比。人口増加率(B)は、本表年次の対前年次増加率

表一 2 新潟市の産業別、従業上地位別、15歳以上就業者数

(1980年)

産業別	従業員 上位別	総 数		雇 用 者		役 員		雇人のあ る業主		雇人のな い業主		家族従業 者		不詳		%
		実 数	%	実 数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
総 数		218,466	100.0	163,211	74.7	11,000	5.0	7,959	3.6	19,516	8.9	16,759	7.7	210.0	100	100
A. 農 業		9,272	4.2	295	3.2	26	0.3	77	0.8	3,650	39.4	5,223	56.3	10.0	100	100
B. 林業・狩猟業		28	0.0	26	2.9	2	0.0	—	—	—	—	—	—	—	—	100
C. 漁業・水産養殖業		503	0.2	279	55.5	29	5.8	21	4.2	125	24.9	49	9.7	—	—	100
D. 鉱 業		342	0.2	322	94.2	14	4.1	2	0.6	1	0.3	3	0.9	—	—	100
E. 建 設 業		22,895	10.5	16,339	71.4	1,780	7.8	1,607	7.0	1,923	8.4	1,246	5.4	—	—	100
F. 製 造 業		32,297	14.8	27,138	84.0	1,893	5.9	669	2.1	1,590	4.9	1,008	3.1	10.0	100	100
G. 卸・小 売 業		65,541	30.0	44,326	67.6	4,554	6.9	3,328	5.1	6,401	9.8	6,930	10.6	—	—	100
H. 金融・保険業		9,125	4.2	8,643	94.7	221	2.4	47	0.5	164	1.8	50	0.5	—	—	100
I. 不 動 産 業		1,918	0.9	1,004	52.3	429	22.4	98	5.1	291	15.2	96	5.0	—	—	100
J. 運輸・通信業		17,111	7.8	15,914	93.0	466	2.7	92	0.5	507	3.0	132	0.8	—	—	100
K. 電気・ガス・水道・熱供給業		1,928	0.9	1,906	98.9	22	1.1	—	—	—	—	—	—	—	—	100
L. サービス業		47,958	22.0	37,558	38.3	1,563	3.3	2,006	4.2	4,832	10.1	1,999	4.2	—	—	100
M. 公 務		9,437	4.3	9,437	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100
N. 分 類 不 能		111	0.1	24	21.6	1	0.9	12	10.8	32	28.8	23	20.7	19	17.1	100

資料 「第15回新潟市統計書」(昭和57年度版) p. 40より作成

注1. 総数構成比は産業別、産業別総数を100とする従業上地位構成比

表一 3 新潟市の年齢階層別人口構成の推移

年 齢	1975(昭和50年)		1980(昭和55年)	
	人	%	人	%
0～14	103,328	24.4	108,112	23.6
15～64	291,230	68.8	312,823	68.3
65～	28,539	6.7	36,515	8.0
不 詳	91	—	335	0.1
計	423,188	100	457,785	100

資料「第15回新潟市統計書」昭和57年度版 P. 36—37より作成

住民の生活、福祉、社会、教育・文化、に力点を置いた具体的な社会計画の実施に向けて動きだすことになる。

われわれが実施した調査時点、一九八三年には、「第三次新潟市総合計画」の策定中で、基本的には、七九年の「環境基準」および八一年の「達成計画」の延長線上に、「高齢化社会」への対応と「高度情報化」社会をにらんだ計画となっている。

一九八〇年の新潟市人口総数は、四五一、四二八人、世帯数一四二、七八二、一世帯当り三・二人対前年人口増加率は、一・一五である。

(表一1)

同年の新潟市における、産業別・従業上の地位別一五才以上就業者数を見ると、農林漁業総数九、三〇〇人、就業者総数に占める構成比は、

四・二五％である。内農業が九、二七二人、九九・七％、雇人のない業主三、六五〇人、家族従業五、二二三人を合わせて、八、八七三人、九五・七％で、水稻中心の二ha以下の小規模営農によって占められている。

鉱業、建設、製造業五五、五三四人、二五・四％内製造業三二、二九七人五八・二％である。

卸・小売、サービス業一一三、四九人九五二・〇％で、過半数を占め、新

潟市の産業人口構造の中核をなすのは、商業を中心とする第三次産業であり、年々その比重を高めている。(表一2)

なお、就業者総数に占める雇用者の比率は七四、七％であるが、その内、卸・小売、サービス業雇用者は、五〇・二％と約半数を占め、商業・サービス業従業労働者の比重は、他の市、区に比べて高くなっている。

以上、新潟市における地域社会計画の展開経緯の概要と人口動態、産業構造の概観をふまえて、住民の生活と福祉の現状を、その若干の側面によって見てゆこう。

(1) 人口構造の動態とその特徴

新潟市の人口総数、世帯数、一世帯当り人員、人口増加率は表一1に見る通りである。対前年人口増加率で見ると、一九五〇年以降の増加率のピークは、一九六〇年の四・九〇である。それ以降は、人口の絶対数は増加するものの増加率は下り続けている。一世帯当り人員も、一九五五年四・九人を境に減少の一途をたどり、八一年には三・一人まで減少している。

男女比率は、大正一年以降、一貫して女性の方が多い。

年齢階層別人口構成は、表一3に見るように、〇～一四歳、一五～六四歳人口の相対的減少と、六五歳以上の人口の増加傾向である。

なお、新潟市における一九八四年の人口一〇〇〇人当り婚姻率は、一〇・〇四、離婚率は、二・〇八であり、同じ年の全国の婚姻率六・二、離婚率一・五〇に較べて、両者ともきわめて高い。

表一 4 新潟市消費者物価指数

(1980=100)

年 項目	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
総 合	79.5	85.7	89.8	92.2	100	104.5	108.0	110.3	113.5
食 料	82.5	88.4	92.4	93.5	100	105.0	106.8	109.4	113.9
住 居	77.8	84.0	87.6	91.2	100	103.4	107.1	109.9	111.3
光 熱・水 道	62.7	66.1	70.8	72.6	100	104.3	106.4	108.1	110.6
家具・家事用品	94.8	96.5	96.2	96.5	100	106.4	110.8	125.0	125.0
被服及び履き物	78.2	83.1	88.6	94.3	100	102.3	107.3	110.1	111.7
保 健 医 療	83.3	88.2	96.4	99.1	100	103.9	105.6	108.7	114.1
交 通 通 信	74.6	88.2	90.1	95.1	100	103.7	109.4	109.0	110.5
教 育	73.3	79.5	86.7	91.8	100	107.0	113.2	115.0	124.7
教 養 娯 楽	80.4	86.2	90.4	92.4	100	105.2	107.7	110.7	113.0
諸 雑 費	76.5	82.3	86.3	92.0	100	104.0	106.1	110.4	113.4

資料 「第15回新潟市統計書」(昭和57年度版) P.126, 「第18回新潟市統計書」(昭和60年度版) P.

P.126—127より作成。

注) 各年は、平均指数。

(2) 消費者物価指数の推移

新潟市の消費者物価指数の年次推移を見たのが、表一4、および、表一5である。表によって理解されるように、教育費の伸び率が一番高く、ついで、家具・家事用品の高さが目につく。これは耐久消費財の高騰とそれへの志向性を意味するのであろうか。教養・娯楽・食料がそれについて高くなっている。

なお、七九年からの住居、交通・通信、諸雑費の高騰、七八年からの保健医療の高騰は、それらに関する国の財政施策との関連に注目しておかねばならないであろう。

東京都区部との比較について見ると、総合で年々東京に近づいてはいるものの、一九八三年で、総合で五・九ポイント低い、食料では三・六ポイントしか開かない。一九八四年の全国主要都市四七市と比較しても、高い方から三位に位置しとりわけ八四年の消費者物価の上昇は急激であるといえる。

表一 5 新潟市消費者物価指数の対東京(区部)比指数 (東京都区部=100)

	総 合	食 料
1977	93.0	94.3
1978	93.1	94.1
1979	93.2	94.8
1980	93.7	96.8
1981	93.7	97.5
1982	93.8	96.6
1983	94.1	96.4

資料 「第15回新潟市統計書」(昭和57年度版) P.128, 「第18回新潟市統計書」(昭和60年度版) P.128より作成。

表一 6(A) 新潟市勤労者世帯1ヶ月の平均収入構造の推移

年 項 目	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
	実 数						
集 計 世 帯 数	73	66	70	64	65	68	66
世 帯 人 員	3.87	3.72	3.98	3.99	3.86	3.84	3.67
有 業 人 員	1.74	1.62	1.59	1.73	1.69	1.72	1.75
世 帯 主 の 年 令	39.9	41.9	43.0	43.7	43.9	44.0	43.3
収 入 総 額	194,831	409,795	610,008	650,609	652,836	705,542	701,100
(A)実 収 入	126,967	252,214	384,280	409,798	408,207	428,399	440,470
(a)勤 め 先 収 入	119,901	239,679	365,739	380,074	389,780	407,508	412,878
世 帯 主 収 入	98,369	205,483	305,425	301,369	316,790	330,623	330,313
妻 の 収 入	8,763	23,396	41,442	55,321	54,498	54,248	49,895
他 の 世 帯 員 収 入	12,769	10,800	18,871	23,384	18,492	22,637	32,671
(b)事 業 内 職 収 入	3,322	4,560	4,684	8,045	5,764	3,639	9,903
(c)他 の 実 収 入	3,744	7,975	13,857	21,680	12,663	17,251	17,689
(B)実 収 入 以 外 の 収 入	29,933	77,636	137,198	146,200	151,007	181,519	174,380
(C)繰 入 金	37,931	79,945	88,530	94,610	93,622	95,624	86,250
各 構 成 比							
収 入 総 額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(A)実 収 入	65.2(100.0)	61.5(100.0)	63.0(100.0)	63.0(100.0)	62.5(100.0)	60.7(100.0)	62.8(100.0)
(a)勤 め 先 収 入	94.4(100.0)	95.0(100.0)	95.2(100.0)	92.7(100.0)	95.5(100.0)	95.1(100.0)	93.7(100.0)
世 帯 主 収 入	82.0	85.7	83.5	79.3	81.3	81.1	80.0
妻 の 収 入	7.3	9.8	11.3	14.6	14.0	13.3	12.1
他 の 世 帯 員 収 入	10.6	4.5	5.2	6.2	4.7	5.6	7.9
(b)事 業 内 職 収 入	2.6	1.8	1.2	2.0	1.4	0.8	2.2
(c)他 の 実 収 入	2.9	3.2	3.6	5.3	3.1	4.0	4.0
(B)実 収 入 以 外 の 収 入	19.5	18.9	22.5	22.5	23.1	25.7	24.9
(C)繰 入 金	15.4	19.5	14.5	14.5	14.3	13.6	12.3
対 前 年 対 比							
収 入 総 額	210.3	148.9	106.7	100.3	108.1	99.4	
(A)実 収 入	198.6	152.4	106.6	99.6	104.9	102.8	
(a)勤 め 先 収 入	199.9	152.6	103.9	102.6	104.5	101.3	
世 帯 主 収 入	208.9	148.6	98.7	105.1	104.4	99.9	
妻 の 収 入	267.0	177.1	133.5	98.5	99.5	92.0	
他 の 世 帯 員 収 入	85.6	174.8	123.9	97.1	122.4	144.3	
(b)事 業 内 職 収 入	137.3	102.7	171.8	71.6	63.1	272.1	
(c)他 の 実 収 入	213.0	173.8	156.5	58.4	136.2	102.5	
(B)実 収 入 以 外 の 収 入	259.4	176.7	106.6	103.3	120.2	96.1	
(C)繰 入 金	210.8	110.7	106.9	99.0	102.1	90.2	

資料 「新潟市統計書」(第9回, 昭和51年度版) p. p. 124—125, (第15回, 昭和57年度版), p. p. 148

—149, (第16回, 昭和58年度版), p. p. 148—149および第18回, 昭和60年度版 p. p. 150—151 より

作成。

注1. 収入総額=(A)実収入+(B)実収入以外の収入+(C)繰入金

注2. (A)実収入=(a)勤務先収入+(b)事業内職収入+(c)他の実収入

注3. (c)他の実収入=財産収入+社会保険給付+受贈+仕送金+その他

注4. (B)実収入以外の収入=貯金引出+保険取金+土地家屋借入金+他の借入金+月賦+掛買+有価証券売却+財産売却+その他

表一 6(B) 新潟市勤務者世帯平均1ヶ月の支出構造の推移

年 項 目	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
	実 数						
支出総額	194,831	409,795	604,435	650,609	652,836	705,542	701,100
(A)実支出	100,385	195,044	296,560	332,583	345,911	362,439	350,119
(a)消費支出	88,731	169,300	248,359	274,921	283,427	294,065	281,443
食料費	27,489	53,457	67,965	75,489	75,106	76,196	76,063
住居費	8,416	15,961	20,527	23,696	19,201	21,891	21,992
光熱・水道費	3,800	5,876	11,971	15,089	16,121	18,007	18,897
被服費	9,266	18,343	21,123	19,968	21,326	17,208	19,543
雑費	40,214	76,319	126,773	140,679	151,673	160,762	144,949
(b)非消費支出	11,654	25,744	48,200	57,663	62,484	68,374	68,676
(B)実支出以外の支出	53,163	127,307	213,185	216,587	209,809	245,003	261,397
(C)繰越金	41,283	87,443	94,689	101,439	97,116	98,070	89,584
可処分所得	115,314	226,469	326,206	352,136	345,723	360,025	371,794
各 構 成 比							
支出総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(A)実支出	51.5(100.0)	47.6(100.0)	49.1(100.0)	51.1(100.0)	53.0(100.0)	51.4(100.0)	49.9(100.0)
(a)消費支出	88.4(100.0)	86.8(100.0)	83.7(100.0)	82.7(100.0)	81.9(100.0)	81.1(100.0)	80.4(100.0)
食料費	31.0	31.6	27.4	27.5	26.5	25.9	27.0
住居費	9.5	9.4	8.3	8.6	6.8	7.4	7.8
光熱・水道費	4.3	3.5	4.8	5.5	5.7	6.1	6.7
被服費	10.4	10.8	8.5	7.3	7.5	5.9	6.9
雑費	45.3	45.1	51.0	51.2	53.5	54.7	51.5
(b)非消費支出	11.6	13.2	16.3	17.3	18.1	18.9	19.6
(B)実支出以外の支出	27.3	31.1	35.3	33.3	32.1	34.7	37.3
(C)繰越金	21.2	21.3	15.7	15.6	14.9	13.9	12.8
可処分所得	(59.2)	(55.3)	(54.0)	(14.1)	(53.0)	(55.3)	(53.0)
対 前 年 比							
	1975/1970	1980/1975	1981/1980	1982/1981	1983/1982	1984/1983	
支出総額	210.3	147.5	107.6	100.3	108.1	99.4	
(A)実支出	194.3	152.0	112.1	104.0	104.8	96.6	
(a)消費支出	190.8	146.7	110.7	103.1	103.8	75.7	
食料費	194.5	127.1	111.1	99.5	101.5	99.9	
住居費	189.7	128.6	115.4	81.0	124.2	100.5	
光熱・水道費	154.6	203.7	126.0	106.8	111.7	104.9	
被服費	198.0	115.2	94.5	106.8	80.7	113.6	
雑費	189.8	166.1	111.0	107.8	106.0	90.2	
(b)非消費支出	220.9	187.2	119.6	108.4	109.4	100.4	
(B)実支出以外の支出	239.5	167.5	101.6	96.9	116.8	106.7	
(C)繰越金	211.8	108.3	107.1	95.7	101.0	91.3	
可処分所得	196.4	144.0	107.9	98.2	104.1	103.3	

資料 「新潟市統計書」, (第9回昭和51年度版), p.p.126—127, (第15回, 昭和57年度版), p.p.150—151, (第16回, 昭和58年度版), p.p.148—149, および, (第18回, 昭和60年度版), p.p.150—151より作成

注1. 支出総額=(A)実支出+(B)実支出以外の支出+(C)繰越金

注2. (A)実支出=(a)消費支出+(b)非消費支出

注3. 1970年, 1975年の光熱・水道は, 原表の住居費に含められている水道料との合計。

注4. 1980年, 1981年の住居費は, 家具・家事用品との合計, なお, 両年の品目は, 1970年, 1975年の品目の入れかえおよび付加されている旧分類なので必ずしも費目内容は同じではない。例えば, 70, 75年の雑費に含められていた, 保健医療, 交通通信, 教育, 教養娯楽, 等は, 新分類の80年, 81年では独立した費目とされている。本表では, 統一するために雑費に含めた。

注5. (b)非消費支出=勤労所得税+他の税+社会保障費等

注6. (B)実支出以外の支出=貯金+保険掛金+土地家屋借金返済+月賦支払+掛買払等

(3) 収入—支出構造の変化

新潟市民の昭和五三年から五五年までの個人所得について見ると、賃金・俸給の伸び率の低下による雇用者所得の伸びなやみと、農林水産業を主体とする個人企業所得の低下が読みとれる。これは、四八年のオイルショック以来、引続き低下した実質収入増加率の低下、とりわけ、五三—五五年のいわゆる第二次オイルショック、財政危機を反映しているであろうことは、総理府の「家計調査年報」、厚生省の「国民生活実態調査」等によっても裏づけられるであろう。

この雇用者所得、個人企業所得の実質的な低下は、支出の低下となって現われる。とくに、飲食費、被服費、住居費の低下による家計消費支出も鈍化をもたらししている。それは、五五年の光熱費の高騰、雑費の上昇、さらには直接税の相対的な上昇と重ねると、生活内容の実質的低下となって現われざるを得ない。

さらに、勤労者世帯の収入—支出構造の年次推移を見ると、(表—6 (A)、(B) およそ、つぎのことがいえそうである。

まず第一に、八〇年—八二年における実収入、世帯主収入の低下である。世帯主収入は八〇年以降減少傾向を示すが、これは実質賃金の低下あるいは伸び率の鈍化の反映である。実収入の低下はこの世帯主収入の低下とともに、妻の収入、他の世帯員の収入、事業・内職収入および他の実収入の低下によっている。八〇年、八一年に限って見れば、妻および他の世帯員の収入増と貯金の引き出しによって補填されていることが理解される。第二に、八四年に収入総額の落込みが見られ、これはおも

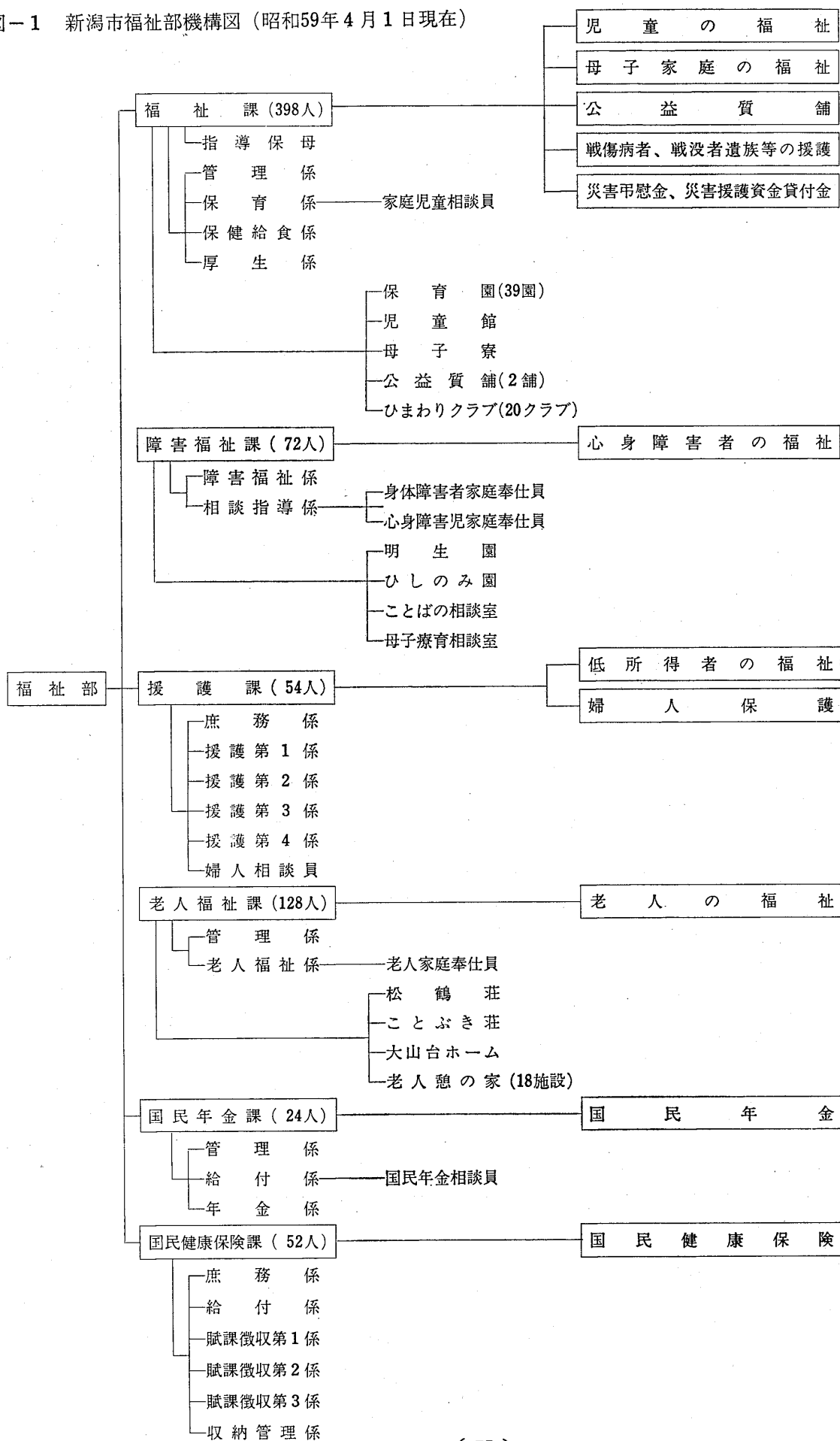
に世帯主収入、妻の収入の落込みによっている。これはまた、貯金引出し額の減少、繰入金の減少になって現われる。第三に、繰入金の確実な減少傾向である。このような貯金の引出し、繰入金の減少に見られる傾向は、各種の社会保障制度の立遅れまたは制度自体の「見直し」による改悪によってもたらされる、比較的近い将来の生活不安と将来の生活設計の破綻と危機を予測させずにはおかぬであろう。

勤労者世帯における収入構造のかかる諸傾向は、必然的にその支出構造とその推移にも反映せざるをえない。第一に、八〇年以降の実支出の減少傾向は、消費支出の確実な減少傾向となってあらわれる。端的には被服費の減少、八二年の可処分所得の落込みである。第二に、逆に、食料費、光熱・水道費の支出増、実支出以外の支出増、雑費、とりわけ交通費・通信費の支出増が見られる。したがって第三に、非消費支出の増加、勤労者所得税、他の税の増加、社会保障費の増加が見られ、国の財政政策の危機、なかでも減税政策の歪、つまり不公平税政の影響はこうして勤労者世帯に最も重くのしかかることになっていると見られよう。

二、福祉行政と住民福祉の実態

「着実に近づきつつある高齢化社会、それは今日の福祉サービスが明日の福祉サービスとなり得ないかも知れない社会」であるから、「大胆に今忘れているものは何かを問い直さなければ迎えることのできない

図-1 新潟市福祉部機構図（昭和59年4月1日現在）



社会⁽²⁾」として、新潟市の福祉の将来をさぐるために、「詳細に現在の福祉」を報告している『新潟市の社会福祉』（昭和五九年度）によって新潟市の福祉行政と住民福祉の実態を見てゆくことにしよう。

新潟市の福祉部行政構造図は（図―1）の通りである。六課二二係、七二八人からなる。福祉課に児童福祉、母子福祉、公益質舗、戦傷病者・戦没者遺族等の援護、災害弔慰金・災害援助資金貸付金の取り扱いが含まれているのが特徴といえる。中野区のように、児童青少年部を独立させる例に較べて、福祉課に保育園、母子寮、学童保育まで抱え込む行政機構の形態は、総合的ではあるが専門未分化な、いわば伝統的な機構になっているといえよう。また援護課の名称も伝統的な名称で、「国民の権利としての福祉」の観点からすれば、やや問題を感じざるをえないであらう。

(1) 児童福祉

保育園の数は、昭和五九年で公立三九園、私立六一園、入園児童数は、公立三、六八五人私立五、一一六人と園数定員数ともに私立依存が高い。総定員八八〇一人の内、措置児数八、一八九人で、入園率九三%と公・私立ともに、いわゆる定員割れが見られる。とくに三歳未満児の定員割れ現象が著しく、0歳児〇・八二%、一歳児三・一一%、二歳児八・六二%で、全国的な出生児数の減少とも重なるが、三歳未満児の保育ニーズが低く、とりわけ0歳児保育ニーズに特にそれがいえそうである。これは0～一歳児の長時間保育ニーズにも現われている。0歳四四名、

表一 7 新潟市身体障害者手帳の障害別、等級別所持状況

(昭和59年4月1日現在)

障害程度	総 数			視覚障害	聴覚 平衡 機能障害	音声 機能障害	肢不自由	内部障害
	男	女	計					
1 級	801(39)	565(27)	1,366(66)	401(9)			521(46)	444(11)
2 級	947(55)	812(37)	1,759(92)	233(6)	425(32)		1,101(54)	
3 級	1,012(50)	709(44)	1,721(94)	127(2)	230(39)	43(1)	1,124(43)	197(9)
4 級	1,083(10)	649(14)	1,732(24)	139(1)	212(11)	21	1,280(11)	80(1)
5 級	1,442(13)	632(3)	2,074(16)	136(3)	13		1,925(13)	
6 級	690(17)	366(8)	1,056(25)	144	369(20)		543(5)	
合 計	5,975(184)	3,733(133)	9,708(317)	1,180(21)	1,249(102)	64(1)	6,494(172)	721(21)

(注) 括弧内の数字は、18歳未満の者を再掲。

資料 「新潟市の社会福祉」(昭和59年度) P.26

一歳一四一名で、長時間保育児一、七六七名中〇歳二・五％、一歳八・〇％を占めるに過ぎない。

ちなみに、昭和五九年四月一日現在で新潟市の就学前児童数（〇～六才）は、三七、〇〇〇人で、そのうち要保育児童は、九、二五〇人と推定されている。⁽³⁾同日現在措置児童数八、一八八人、措置率八八・五％でありこの定員割れは、潜在的保育ニーズが掘り起されていないか、あるいは申請規制要因の存在をうかがわせる。

なお、同日現在、無認可保育園が二一園、一、四八一人を保育している。公・私立認可保育園措置児童数とこれを加えると、九、六六九人となり、市の推定要保育児童数を越えていることに注目して置いてよいであろう。

学童保育ひまわりクラブは、二一施設設置され小学一年生から三年生まで計六三一人が通所している。

児童館、児童センターは各一ヶ所、児童遊園は四ヶ所設置されているが、これは、昭和五五年一〇月一日現在（国勢調査）、〇～一七歳人口一二七、八八九人、〇～一歳人口でも八七、六二四人に対しては、いかにも少な過ぎるといえる。

(2) 障害児（者）福祉

新潟市における、昭和五九年四月一日現在の、身体障害者手帳交付数による、障害児（者）数は、九、七〇八人である。障害別に見ると、肢体不自由、六、四八四人、六六・九％、聴覚・平衡機能障害、一、二四

九人、一二・九％、視覚障害、一、一八〇人、一二・一％、内部障害七二人、七・四％、音声・言語機能障害、六四人、〇・七％である。障害別・等級別手帳所持状況は、表一七の通りである。⁽⁴⁾

「療育手帳」（一般的には「愛の手帳」で、いわゆる発達遅滞へ通称「精神薄弱児（者）」の障害児（者）に交付される手帳）の所持状況は、I・Q三五以下及び三六～五〇と身体障害者手帳一～三級合併者で一八歳未満が、二六〇人、一八歳以上が三三九人、計五九九人、それ以外の障害は、一八歳未満一〇六人、以上二七九人、計三八五人で、合計九八四人である。

市の福祉業務は、更生、療育を中心とする、相談、指導と、補装具、日常生活用品の給付及び貸与、移動入浴車の派遣、家庭奉仕員の派遣、住宅整備資金貸付等を中心とする生活援助と、医療給付、福祉手当、共済制度からなっている。この福祉手当では、国基準に市独自の上乗せ分、月額一〇〇〇円と、国基準以外の身体障害者手帳一、二級所持者及び療養手帳A⁽⁵⁾の所持者に月額二、〇〇〇円を支給している。

新潟市には、国、県立、福祉法人立、私立の入所及び通所施設は、通所授産施設を含めて一七施設がある。その内、公立施設は、重症心身障害児施設（国立一）、肢体不自由児施設（県立一）、肢体不自由者更生施設（県立一）、精神薄弱児通園更生施設（市立一）精神薄弱者通所更生施設（市立一）で、市独自のものは二施設にすぎない。その他福祉法人立五と「新潟市手をつなぐ親の会」「障害児の未来を切り開く会」「ほがらか作業所親の会」「新潟市情緒障害児親の会」など社会福祉運動主体

によって設置されたもの五、その他民間施設が一である。

(3) 老人福祉

新潟市の高齢者人口は、昭和五九年（推計）で、六〇歳以上六一、四六二人一三・一％、六五歳以上四二、四五九人九・一％であり、他市・区との比較でもきわだった高さではない。（表―8）高齢者人口総数の内、六〇歳以上のひとり暮らし老人は、推定三、四六二人、六五歳以上で同一、四〇五人である。⁶そのうち、ねたきり老人は、昭和五八年二月末現在（六五歳以上）で、七六〇人である。ねたきり老人の地区別・男女別を見たのが、表―9である。

「高齢化社会」の到来が一種の重いひびきをもって語られ始めて久しいが、本調査が対象とした三市一区一町においても、地域社会計画（「総合計画」策定課程で、それぞれに、なんらかの現実的・具体的対策と展望が語られることが多い。新潟市でも、「高齢化社会」が今までは異なった福祉サービスを必要とするだろう、との認識が示されている。

しかしながら、現状においては、ねたきり老人対策、ひとり暮らし老人対策、生きがい対策と老人福祉施設の充実を柱とするものとなっており、生きがい対策を除けば、対処的な対策の域を出るものではない。ひとり暮らし老人の数さえも明確にされていないのが現状である。生きがい対策の中身を見て置こう。

就労の斡旋、市では、「高齢者無料職業紹介所」（六五歳以上対象）を県社協内に開設しているが、昭和五八年度状況は、求人数二五四、求

表―8 新潟市年齢60歳以上人口の推移

年 度	総 人 口	60 歳 以 上	比 率	65 歳 以 上	比 率
55	447,592	52,585	11.7	36,113	8.1
56	449,371	54,937	12.2	38,006	8.5
57	461,531	56,965	12.3	39,436	8.5
58	464,925	59,370	12.8	40,908	8.8
59 (推 計)	467,498	61,462	13.1	42,459	9.1

資料 「新潟市の社会福祉」（昭和59年度）p.61

表―9 新潟市ねたきり老人の地区別の状況

区 分	西 新 潟					東 新 潟						合 計	
	本 地	庁 区	坂 井 地 区	輪 区	西 地 区	小 計	東 地 区	中 地 区	北 地 区	鳥 屋 野 地 区	南 新 潟 地 区		小 計
男	67		37		22	126	66	28	9	19	20	142	人 268
女	109		59		45	213	124	36	42	42	35	279	492
計	176		96		67	339	190	64	51	61	55	421	760

資料 「新潟市の社会福祉」（昭和59年度）p.62

職数四九八、紹介二三七、就職一八四、就職率は三七％である。仕事の内容には、男性が軽作業・雑役、事務、店員などが中心で、女性は家事手伝が中心である。⁽⁷⁾これは、昭和五七年七月発足の新潟市高齢者事業団（昭和五九年四月社団法人シルバー人材センター新潟市高齢者事業団と改称）の職種別就業状況においても、宛名書、屋外内軽作業、除草、事務補助などが中心であることと重ねて見ても、生きがい対策の中心とされている、就労の斡旋の中身が理解される。さらに、高齢者事業団の就業率六五・〇％⁽⁹⁾から見れば、まさに高齢者自身の努力に負う所が多いといえよう。

他には、市では敬老事業と老人クラブ活動がある。昭和五八年度の老人クラブの数は三一四、会員数は二五、二二二人である。「老人生きがい対策推進事業」は、一八ヶ所の「老人憩いの家」を利用した「民謡教室」と、年一～二回（場所によって五回ないし八回）の「生きがい教室」が行われている。

その他施設には養護老人ホーム一（入所人員一〇〇人）、特別養護老人ホーム五、（入所人員三九九人）が設置されている。

(4) 生活保護の状況

昭和五八年度月平均の被保護世帯は、二、七五三世帯、被保護人員は、五、一二九人で、保護率は、一〇・九四％である。⁽¹⁰⁾（表―10）五年度月平均以降の市の資料によると、五四年度平均九・五四％であるから、五年間の間に上昇の傾向が見られる。被保護者の年齢別構成の変化

で見ると、五四年度一四歳二五・〇％、一五～五九歳四九・七％、六〇歳以上二五・三％、五八年は、二六・二％、五〇・九％、二二・九％と、五九歳以下層でやや増加し、六〇歳以上層でやや減少している。

世帯人員数別では、単身世帯が全体の五四・八％で、世帯人員が多くなるにつれて減少している。⁽¹¹⁾単身世帯の中で高齢者世帯の占める割合は、五八年月平均で五七・六世帯三八％である。なお被保護世帯数に占める高齢者世帯（単身も含む）は、二五・一％で、対五四年月平均の二％増となる。なお種類別の被保護人員の推移は表―11に見る通りである。

表によってわかるように、生活扶助、住宅扶助、医療扶助の扶助率がきわめて高い。とくに、生活扶助、住宅扶助は年々高くなる傾向にある。世帯類型別保護世帯の年次推移を見たが、表―12である。これによると、単身世帯の傷病・障害者世帯が、昭和五四年六一・七％、同五八年五六・六％と少しづつ減少してきているとはいえず、きわめて高い保護率を示し、同じく単身世帯の高齢者世帯が、五四年度三四・五％、五八年三八・〇％と高くなる傾向が見られる。なお、新潟市五九年の六五歳以上のひとり暮らし老人数（推定）二、四〇五人の四分の一程度の高齢者が生活困窮者であることを示している。二人以上世帯では、母子世帯の保護率が年々高くなる傾向を示し、五八年で四五・四％に達しているのが注目される。これは母子世帯における母親の就業のむつかしさと離婚率の高さとも関連していると考えられる。

つまり生活保護を必要とする世帯の内、傷病・障害者世帯、高齢者

表—10 新潟市の被保護世帯、人員及び保護率の推移

年 度	人 口	被 保 護 世 帯	被 保 護 人 員	保 護 率
54	444,558	2,332	4,242	9.54%
55	447,592	2,306	4,168	9.31
56	457,369	2,434	4,495	9.83
57	461,531	2,629	4,886	10.59
58	468,829	2,753	5,129	10.94

- (注) 1. 人口は、4月1日現在の新潟県統計課発表の推計人口。(ただし54は市の登録人口)
2. 被保護世帯、被保護人員は各年度の月平均値。

資料 「新潟市の社会福祉」(昭和59年度) p.50

表—11 新潟市の種類別の被保護人員の状況

区 分	54		55		56		57		58	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
生 活 扶 助	3,682	86.8	3,658	87.8	4,023	89.5	4,409	90.2	4,629	90.3
住 宅 扶 助	2,702	63.7	2,699	64.8	3,041	67.7	3,369	69.0	3,630	70.8
教 育 扶 助	813	19.2	818	19.6	888	19.8	982	20.1	1,020	19.9
医 療 扶 助	2,592	61.1	2,348	56.3	2,354	52.4	2,583	52.9	2,816	54.9
生 業 扶 助	10	0.2	8	0.2	7	0.2	12	0.3	12	0.2
出 産 扶 助	0	0.0	1	0.0	0	0.0	1	0.0	0	0.0
葬 祭 扶 助	2	0.0	3	0.1	3	0.1	3	0.1	2	0.0

- (注) 1. 人員は各年度の月平均値。
2. 構成割合は表—10の被保護人員を基準とした。

資料 「新潟市の社会福祉」(昭和59年度) p.50。

表—12 新潟市の世帯類型別保護世帯の推移

年 世帯類型		54		55		56		57		58	
		実 数	%	実 数	%	実 数	%	実 数	%	実 数	%
単 身 者 世 帯	高 齢 者 世 帯	434	34.5	442	33.3	448	33.0	491	34.0	576	38.0
	傷病, 障害者世帯	824	61.7	815	61.5	834	61.5	870	60.2	857	56.6
	そ の 他 世 帯	77	5.8	69	5.2	75	5.5	85	5.9	82	5.4
	計	1,335	57.2	1,326	57.5	1,357	55.8	1,446	55.0	1,515	55.0
2 人 以 上 世 帯	高 齢 者 世 帯	103	10.3	98	10.0	96	8.9	103	8.7	116	9.4
	傷病, 障害者世帯	338	33.9	316	32.2	331	30.7	330	27.9	325	26.3
	母 子 世 帯	412	41.3	416	42.2	474	44.0	537	45.0	562	45.4
	そ の 他 世 帯	144	14.4	150	15.3	176	16.3	213	18.0	235	19.0
	計	997	42.8	980	42.5	1,077	44.2	1,183	45.0	1,238	45.0
合 計		2,332	100.0	2,306	100.0	2,434	100.0	2,629	100.0	2,753	100.0

資料 「新潟市の社会福祉」(昭和59年度版) P.52より作成

注1) 実数は、各年度の月平均、構成比%は、単身世帯、2人以上世帯各計を母数とする。各計%は合計(保護世帯総数)を母数とするもの。

世帯、母子世帯の比率が、その他世帯に較べてきわめて高いことが理解される。

二、大分市の地域社会計画と住民の生活・福祉

1) 「計画」の転換と人口および産業動態

豊後水道を通して太平洋、瀬戸内海、そして関門海峡を抜けて日本海へと通じる内海型臨海工業都市、それが大分である。一九六四年一月、新産都市の指定を受け、一期計画の進行過程で、九州石油大分製油所、大分石油化学コンビナート、九電大分発電所などが六〇年代に操業を開始し、七二年には北九州八幡地区から移転した新日鉄大分製鉄所第一号高炉が操業を開始することによって、戦前に操業を開始していた住友化学大分工場とともにまさに鉄と石油化学を中心とする臨海重化学工業都市として変身をとげた。ここで変身というのは、大分市は大分県庁所在都市ではあっても、九州全体から見れば、北九州、福岡、久留米、大牟田、熊本、そして長崎、鹿児島という九州北西部が、歴史的にも早くから幹線として発展したのに較べれば、大分県は、隣県宮崎とともに戦後観光開発は進んでいたとはいえ、いわば仏と温泉と歴史の町としての大分からの変身であった。

一九六三年三年、二市三町一村の合併によって、現在の大分市になった時の人口は、二一七、二六九人であり、一九六五年の大分市総人口

表-13 大分市人口動態

年次	世帯数	人口総数	1世帯当り 人	人口増加率
1920年(大正 9年)	23,044	122,177	5.30	—
1925 (〃 14〃)	24,984	135,988	5.44	11.3
1930 (昭和 5〃)	25,775	140,768	5.46	3.5
1935 (〃 10〃)	26,658	144,644	5.43	2.8
1940 (〃 15〃)	27,675	146,425	5.29	1.2
1947 (〃 22〃)	...	177,384	—	21.1
1950 (〃 25〃)	36,202	186,134	5.14	4.9
1955 (〃 30〃)	39,782	200,204	5.03	7.6
1960 (〃 35〃)	46,221	207,151	4.48	3.5
1965 (〃 40〃)	55,896	226,417	4.05	9.3
1970 (〃 45〃)	71,131	260,584	3.66	15.1
1975 (〃 50〃)	94,725	320,237	3.38	22.9
1980 (〃 55〃)	117,108	360,478	3.08	12.6
1985 (〃 60〃)	129,090	390,105	3.02	8.2

資料 「第8回大分市統計年鑑」(昭和56年版)p.p.24—25, 「大分市統計年鑑」(昭和60年版)p.p.12—13より作成

注1. 人口増加率は、本表前年度次対比

は、二二六、四一七人、世帯数五五、八九六、一世帯当り四・〇五人、人口増加率は九・三である。六三年町村合併、六四年新産都市指定による急速な人口増加が見られる。これは、七五年まで続き以後は増加率そのものは低下したものの八〇年までかなり高い増加率で人口の増加が見られる。(表-13)

大分市は一九七一年十二月「大分市総合開発計画」を策定した。それは「青空と緑に映ゆる豊かな躍進都市」を都市像として掲げ、「都市基盤整備」「産業の振興」「生活環境の整備」「社会福祉の充実」「教育文化の向上」を施策体系の柱とするものであった。しかしそれは産業開発、産業基盤整備に重点を置く、都市開発計画であったといつてよい。

一九七〇年の人口は、二六〇、五八四人、世帯数七一、一三一、一世帯当り人員三・六六、対六五年度人口増加率は一五・一という急速な人口増加を示している。

一九七八年七月「大分市総合計画」を策定するが、これは、七一年の「総合開発計画」に較べて、「緑あふれる豊かな人間都市」を都市像として、「市民福祉の向上」「生活環境の整備」「教育文化の向上」「都市基盤の整備」「産業の振興」を施策体系の柱とするものへ転換されている。産業振興、都市基盤整備を残しながらも、市民生活優先型への転換である。大分の場合は、「アイデア知事」平松和彦氏と「県庁企画総室」を中心とする、「新しい豊の国づくり」をスローガンとした、大分県テクノポリス構想がある。大分県のテクノポリス構想の特徴は、「広域点在型」「農工併存型」「人材養成型」の三点を特徴とするが、大分市自体は、

表-14 大分市の産業別、従業上地位別、15歳以上就業者数

(1980年)

産業別	地位別	総 数		雇 用 者		役 員		雇人のあ る業主		雇人のな い業主		家族従業 者		計
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	%
総 数		158,882	100.0	120,633	75.9	7,238	4.6	6,427	4.0	13,924	8.8	10,640	6.7	100.0
A. 農 業		6,737	4.2	396	5.9	28	0.4	104	1.5	3,259	48.4	2,947	43.7	100.0
B. 林業・狩猟業		141	0.1	98	69.5	2	1.4	5	3.5	29	20.6	7	5.0	100.0
C. 漁業・水産養殖業		237	0.2	46	19.4	5	2.1	6	2.5	139	58.6	41	17.3	100.0
D. 鉱 業		139	0.1	113	81.3	12	8.6	8	5.8	2	1.4	4	2.9	100.0
E. 建 設 業		19,653	12.4	14,408	73.3	1,712	8.7	1,350	6.9	1,379	7.0	804	4.1	100.0
F. 製 造 業		25,835	16.3	22,670	87.7	1,089	4.2	536	2.1	886	3.4	653	2.5	100.0
G. 卸・小売業		43,576	27.4	29,428	67.5	2,616	6.0	2,766	6.3	4,276	9.8	4,489	10.3	100.0
H. 金融・保険業		5,833	3.7	5,450	93.4	137	2.3	49	0.8	139	2.4	58	1.0	100.0
I. 不 動 産 業		1,324	0.8	661	49.9	235	17.7	61	4.6	266	20.1	101	7.6	100.0
J. 運輸・通信業		12,383	7.8	11,753	94.9	311	2.5	83	0.7	181	1.5	55	0.4	100.0
K. 電気・ガス・水道業		1,432	0.9	1,417	99.0	15	1.0	—	—	—	—	—	—	100.0
L. サービス業		33,656	21.2	26,334	78.2	1,074	3.2	1,456	4.3	3,344	9.9	1,448	4.3	100.0
M. 公 務		7,814	4.9	7,814	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0
N. 分 類 不 能		122	0.1	45	36.9	2	1.6	3	2.5	24	19.7	33	27.0	100.0

資料 「昭和55年国勢調査」

注1. 構成比は、縦欄総数は、産業別、横欄にA～Nそれぞれの産業別総数を100とするもの。

テクノポリスの活力の中心に位置づけられている。しかしながら、もともと「臨空」Ⅱ「知識集約」として構想された、テクノポリス構想は、大分の場合、「活力」を象徴する大分市、「ゆとり」を象徴する別府市を「母都市」とし、大分空港から半径五〇キロメートルの範囲内の地域である「県北国東地域」での「世界に開かれた土のにおいのするテクノポリス」の実現をめざすもの、とされている⁽¹²⁾。それは、中津、宇佐、高田、国東、杵築、そして、別府、大分とまさに広範囲に点在し、大分県の自然地理的、歴史的背景に照応さざるをえない特徴を持っている。

「一村一品」運動の村おこしに象徴されるように、大分県のテクノポリス構想は、「小藩分立」「閉鎖的」地域構造をその背景に持たざるをえなかったといえる。こうした県の上位計画のなかで、一応は革新市長のもとでの「緑あふれる豊かな人間都市」を宣言する大分市総合計画で、大分市の市民の生活と福祉が今後どのようなになるかは市自身の独自性がどこまで上位計画としての県の総合計画に「対抗」しうるにかかっているともいえる。

一九八〇年の大分市の人口総数は、三六〇、四七八人、世帯数一一七、一〇八、一世帯当り三・〇八人、対前年人口増加率は、一二・六人である。

同年の大分市の産業別、従業上の地位別、一五才以上就業者数は、農林漁業総数七、一一五人、総数に占める構成比は、四・四八％である。内農業が六、七三七人、九四・七％である。

鉱業、建設業、製造業四五、六二七人、二八・七％、内製造業二五、

表一15 大分市の年齢階層別人口構成の推移
(構成比)

年齢\年	1960 (S 35)	1970 (S 45)	1980 (S 55)
0 ～ 14	30.6	24.0	25.5
15 ～ 64	63.5	69.4	67.3
65 ～	5.9	6.5	7.2

資料 「第8回大分市統計年鑑」(昭和56年版),
p. p. 24—25より作成。

産高、出荷高で、一九七五年から八〇年までの五年間における大分での石油、化学、鉄鋼の伸びを見れば明解である。出荷額で、石油関連一九八・七、化学関連二六四・三、鉄鋼関連三四二・四となる。新潟での、一九七五年から八一年までの六年間におけるそれは、石油関連一八七・六、化学関連一三三・七、鉄鋼関連一五〇・七、といずれも大分を下まわっている。ちなみに、生活関連製造業のなかから食料品製造をとって比較すると、大分の一〇三・二、新潟の一五七・四と新潟が上まわり、製造業で見たかぎりでの大分と新潟の産業構造の相違は明解である。

なお、大分における就業者総数に占める雇用者は、七五・九%となる。就業人口総数に占める、卸・小売、サービス業就業者数は、四八・六%になり、雇業者総数の第三次産業就業者数から見ても、大分と新潟

八三五人、五六・六%で過半数を占める。

卸・小売業サービス業七七・二三二人、四八・六%で、約半数である。大分市の産業人口構造の中心をなすのは、新潟の場合と同様に第三次産業である。しかし、新潟と較べて製造業に比重が斜れている。このことは、「新産都市」の大分における一応の成功と新潟における明らかな失敗を背景としようが、この人口構造と、製造業の生

表一16 大分市消費者物価指数

(1980=100)

年	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
費目									
総 合	79.9	85.7	88.7	91.7	100.0	104.5	106.6	107.9	110.1
食 料	81.4	86.8	90.2	92.1	100.0	105.0	106.1	107.4	110.8
住 居1)	79.2	83.7	88.4	93.1	100.0	105.6	109.5	112.6	117.5
光熱・水道2)	74.6	79.9	79.6	80.6	100.0	106.7	107.6	107.2	108.4
家具・什器3)	92.7	93.6	95.2	95.8	100.0	104.7	103.6	103.2	103.0
被 服4)	85.2	91.1	90.7	92.9	100.0	103.1	106.6	110.2	113.5
保 健 医 療	84.5	88.3	96.7	98.3	100.0	103.0	105.8	107.1	110.6
交 通 通 信	69.1	87.2	91.4	93.8	100.0	102.6	107.9	106.3	106.6
教 育	57.8	67.2	79.5	89.6	100.0	106.9	110.6	113.1	117.2
教 養 娛 楽	77.4	81.6	87.9	92.7	100.0	104.7	106.7	108.8	109.3
雑 費	76.6	83.8	88.0	92.6	100.0	104.0	104.9	108.9	111.2

資料 「第8回大分市統計年鑑」(昭和56年版) p. p. 90—91, 及び「大分市統計年鑑」(昭和60年版) p. p. 92—93より作成。注1) 1975年=100を1980=100年に計算しなおした。

注1) 「住居」は、「家賃地代」「設備修繕」との平均。

注2) 「光熱」「水道」の平均。

注3) 昭和60年版は、家具家事用品。

注4) 昭和60年版は、被服及び履物。

を比較すれば、新産都市計画の成功と失敗の陰が刻印されているといえるよう。

(1) 人口構造

大分市の一九二〇年以來の人口総数、世帯数、一世帯当り人員、人口増加率の推移は、表―13に見る通りである。一九六〇年以降の人口増加率のピークは、一九七五年の二二・九であり、とくに七〇～八〇年の一〇年間の増加率は非常に高い。七五年以降は、日本資本主義の高度成長そのものの破綻と新産都立地企業の停滞によって、増加率は急激に落ち込み、とりわけ八五年のそれは、八・二まで低下している。一世帯当り人員も、一九五五年五・〇三人から七五年三・三八人、八四年には三・〇八人、八五年三・〇二人まで減少している。人口の男女比率は、新潟と同様に、大正九年以來女性の方が多い。

年令階層別人口構成は、表―15に見る通りであるが、0～一四才人口は、新潟に比べるとその減少率は低く、一五～六四才人口は七〇年以來相対的に減少し、六五才以上人口は増加しているが、新潟に比べても、全国比でもそれほど高いとはいえない。

大分市における一九八四年の人口一〇〇〇人当りの婚姻率は六・六五、離婚率は一・八六で、新潟に較べて両者ともに低く、全国平均婚姻率六・二一、離婚率一・五〇よりかなり高い。特に離婚率は高いといえる。

(2) 消費者物価指数

表―17 大分市消費者物価指数の対東京都(区部)比較
(東京区部=100)

	総 合	食 料
1980	90.3	93.0
1981	90.1	92.5
1982	90.0	91.5
1983	90.0	91.1
1984	89.1	91.1

資料 「大分市統計年鑑」(昭和60年版) p.p.92-93
より作成。

大分市の消費者物価指数の年次推移(一九七六年―一九八四年)は、表―16、表―17に見る通りである。表によって理解されるように、この五年間で見るとかぎりでは、保健・医療費の伸び率が高く、教育費は年間平均一〇％を越える伸びを示している。また、雑費の伸びも年平均六％を越えている。家具・什器は平均的に高く、交通・通信費、住居費、教養・娯楽費の高さが目につく。

しかしながら、対東京(区部)比で見ると、総合で九〇％台に位置し、八四年の全国四八市の東京を一〇〇とする総合の消費者物価地域差指数では、全国で物価が一番安い市である。これは、同年の新潟一四位に較べてもきわめて低いといえる。

(3) 収入―支出構造

大分市の勤労者世帯における一世帯当り一ヶ月間の収入と支出の構造を見たのが、表―18(A)、(B)である。

表—18(A) 大分市勤労者世帯1ヶ月平均収入構造の推移

年 度 項 目	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	実 数							
集計世帯主の年齢	66 3.78 1.42 42.4	63 3.58 1.34 40.2	67 3.81 1.38 40.1	65 3.76 1.39 39.5	64 3.61 1.34 39.6	68 3.69 1.35 39.7	64 3.77 1.42 41.2	68 3.67 1.37 40.5
収入総額(注1)	455,860	412,918	485,938	513,004	569,048	594,730	660,788	677,961
(A)実収入(注2)	298,198	258,296	320,786	333,380	369,738	368,688	404,215	409,360
(a)勤め先収入(注3)	279,960	244,835	300,311	315,433	351,955	349,070	381,516	384,853
世帯主収入	247,618	228,175	263,034	282,762	317,107	311,084	338,573	348,148
妻の収入	16,220	11,599	28,285	18,314	21,033	23,408	19,128	20,939
他の世帯員収入	16,121	5,061	8,992	14,357	13,816	14,578	23,814	15,766
(b)産業・内職収入	2,391	2,981	2,727	2,141	1,556	3,009	7,108	6,389
(c)他の実収入(注4)	14,947	10,480	17,749	15,806	16,227	16,609	15,591	18,119
(B)実収入以外の収入(注5)	85,058	90,038	94,820	111,391	131,081	148,887	185,753	202,978
(C)繰入金	72,604	64,583	70,332	68,233	68,230	77,155	70,820	65,623
各 構 成 費								
収入総額(注1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(A)実収入(注2)	65.4(100)	62.6(100)	66.0(100)	65.0(100)	65.0(100)	62.0(100)	61.2(100)	60.4(100)
(a)勤め先収入(注3)	93.9(100)	94.8(100)	93.6(100)	94.6(100)	95.2(100)	94.7(100)	94.4(100)	94.0(100)
世帯主収入	88.4	93.2	87.6	89.6	90.1	89.1	88.7	90.5
妻の収入	5.8	4.7	9.4	5.8	6.0	6.7	5.0	5.4
他の世帯員収入	5.8	2.1	3.0	4.6	3.9	4.2	6.2	4.1
(b)事業・内職収入	1.1	1.2	0.9	0.6	0.4	0.8	1.8	1.6
(c)他の実収入(注4)	5.0	4.1	5.6	4.7	4.4	4.5	3.9	4.4
(B)実収入以外の収入(注5)	18.7	21.8	19.5	21.7	23.0	25.0	28.1	29.9
(C)繰入金	15.9	15.6	14.5	13.3	12.0	13.0	10.7	9.7
対 前 年 比								
収入総額(注1)	90.6	117.7	105.6	110.9	104.5	111.1	102.6	
(A)実収入(注2)	86.6	124.2	103.9	110.9	99.7	109.6	101.3	
(a)勤め先収入(注3)	87.5	122.7	105.0	111.6	99.2	109.3	100.9	
世帯主収入	92.1	115.3	107.5	112.1	98.1	108.8	102.8	
妻の収入	71.5	243.9	64.7	114.8	111.3	81.7	109.5	
他の世帯員収入	31.4	177.7	159.7	96.2	105.5	163.4	66.2	
(b)事業・内職収入(注4)	90.6	91.5	78.5	72.7	193.3	236.2	89.9	
(c)他の実収入(注5)	70.1	169.4	89.1	102.7	102.4	93.9	116.2	
(B)実収入以外の収入	105.9	105.3	117.5	117.7	113.6	124.8	109.3	
(C)繰入金	89.0	108.9	97.0	100.0	113.1	91.8	92.7	

資料「第8回大分市統計年鑑」(昭和56年版) p.p.118—119, 「大分市統計年鑑」(昭和60年版)

p.p.116—117より作成。

(注1) 収入総額=(A)実収入+(B)実収入以外の収入+(C)繰入金

(注2) (A)実収入=(a)勤め先収入+(b)事業・内職収入+(c)他の実収入

(注3) (a)勤め先収入=世帯主収入+妻の収入+他の世帯員収入

(注4) (c)他の実収入=財産収入+社会保障給付+受贈+仕送り金+その他

(注5) (B)実収入以外の収入=貯金引出+保険取出+土地家屋借入金+他の借入金+掛買+有価証券売却
+財産売却+その他

表-18(B) 大分市勤労者世帯1ヶ月平均支出構造の推移

年 度 項 目	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	実 数							
支 出 総 額 (注1)	455,860	412,918	485,938	513,004	569,048	594,730	660,788	677,961
(A)実 支 出 (注2)	242,750	215,196	251,477	266,607	132,211	313,336	326,048	364,179
(a)消 費 支 出	209,776	186,072	212,407	224,827	255,252	258,753	265,207	282,059
食 料 費	53,714	52,643	56,460	55,960	60,301	62,687	64,914	63,748
住 居 費	22,392	16,854	15,887	21,376	26,371	23,771	23,906	24,982
光 熱 費	7,751	7,056	7,573	10,082	12,836	14,034	14,253	14,295
被 服 費	20,898	18,724	24,194	20,475	17,269	17,240	18,389	18,196
雑 費 (注3)	105,020	90,794	108,294	116,934	138,496	141,021	143,745	160,838
(b)非 消 費 支 出 (注4)	32,974	29,124	39,070	41,780	56,959	54,583	60,341	64,120
(B)実支出以外の支出 (注4)	139,128	134,534	162,655	175,285	187,944	203,164	261,149	264,893
(C)繰 越 金 得	73,981	63,188	71,806	71,113	68,894	78,231	73,591	66,888
(C)繰 越 金 得	265,223	299,172	281,716	291,600	312,779	314,105	343,374	345,240
各 構 成 比								
支 出 総 額 (注1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(A)実 支 出 (注2)	53.3(100)	52.1(100)	51.8(100)	52.0(100)	54.9(110)	52.7(100)	49.3(100)	53.7(100)
(a)消 費 支 出	86.4(100)	86.5(100)	84.5(100)	84.3(100)	81.8(100)	82.6(100)	81.3(100)	77.5(100)
食 料 費	25.6	28.3	26.6	24.9	23.6	24.2	24.5	22.6
住 居 費	10.7	9.1	7.5	9.5	10.3	9.2	9.0	8.9
光 熱 費	3.7	3.8	3.6	4.5	5.0	5.4	5.4	5.1
被 服 費	10.0	10.1	11.4	9.1	6.8	6.7	6.9	6.5
雑 費 (注3)	50.1	48.8	51.0	52.0	54.3	54.5	54.2	57.0
(b)非 消 費 支 出 (注4)	13.6	13.5	15.5	15.7	18.2	17.4	18.5	17.6
(B)実支出以外の支出 (注4)	30.5	32.6	33.5	34.2	33.0	34.2	39.5	39.1
(C)繰 越 金 得	16.2	15.3	14.8	13.9	12.1	13.2	11.1	9.9
(C)繰 越 金 得	58.2	72.4	59.0	56.8	55.0	53.2	52.0	50.9
対 前 年 比								
支 出 総 額 (注1)	90.6	117.7	105.6	110.9	104.5	111.1	102.6	
(A)実 支 出 (注2)	88.6	116.9	106.0	117.1	100.4	104.1	111.7	
(a)消 費 支 出	88.7	114.2	105.8	113.5	101.4	102.5	106.4	
食 料 費	98.0	107.3	99.1	107.8	104.0	103.6	98.2	
住 居 費	75.3	94.3	134.6	123.4	90.1	100.6	104.5	
光 熱 費	91.0	107.3	133.1	127.3	109.3	101.6	100.3	
被 服 費	89.6	129.2	84.6	84.3	99.8	106.7	99.0	
雑 費 (注3)	86.5	119.3	108.0	118.4	101.8	101.9	111.9	
(b)非 消 費 支 出 (注4)	88.3	134.2	107.0	136.3	95.8	110.5	106.3	
(B)実支出以外の支出 (注4)	96.7	120.9	107.8	107.2	108.1	128.5	101.4	
(C)繰 越 金 得	85.4	113.6	99.0	96.9	113.6	94.1	90.9	
(C)繰 越 金 得	112.8	94.2	103.5	107.3	100.4	109.3	100.5	

資料 「第8回大分市統計年鑑」(昭和56年版) p.p.120—125, 「大分市統計年鑑」(昭和60年版)

p.p.119—123より作成

注1) 支出総額=(A)実支出+(B)実支出以外の支出+(C)繰越金

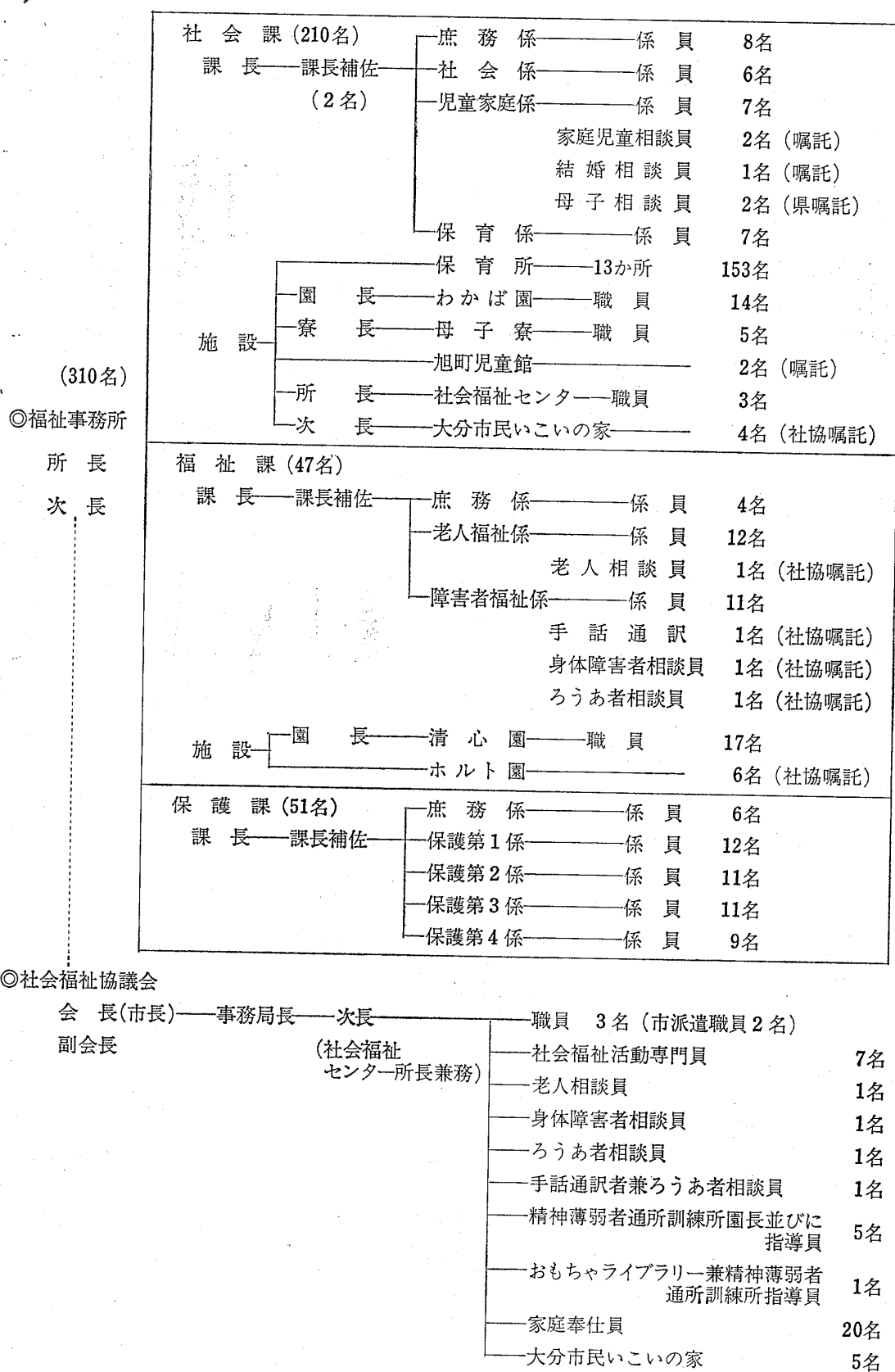
注2) (A)実支出=(a)消費支出+(b)非消費支出

注3) 住居費は、新分類による住居費+家具・家事用品

注4) 雑費は、新分類による、保健医療、交通・通信、教育、教養娯楽、その他の消費支出の合計

注5) (B)実支出以外の支出は、貯金、保険掛金、土地家屋借金返済、他の借金返済、月賦拘掛買、有価証券購入、財産購入、その他

図2 大分県の福祉事務所関係機構 (S 60. 7. 1 現在)



資料「大分県の福祉」(昭和60年版) P 4

大分市の個人所得の動向を見ると、雇用者所得は一九七八年の対前年度比一一四・七で、年平均実額で約五万円増となっているが、表18(A)における勤労者世帯収入は、その総額においても、実収入においてもまたその他の収入においても、対前年度比がそれぞれ九〇・六、八六・六などと落込んでいる。これで見ると実額約四万円の落込みとなり、それを補っているのが、貯金引出、保険取出などであることがわかる。

また、七八年の世帯主収入減を翌年の妻の収入の急騰によって補填し、さらに社会保障給付などを中心とする。他の実収入増(六九・四%)によって補うという形で生活防衛の様子がうかがわれる。しかも、この貯金引出を主体とする収入依存が、収入総額に占める世帯主収入の不足分を補い、その依存度は更に高くなる傾向にある。

このことは、表18(B)による支出構造にも反映している。一九七八年度の支出総額の対前年度比九〇・六、実額にして約四万三千円の落込み、実支出での約三万三千円の減となって現われている。それは、貯金減、繰越金減、雑費減(交通通信、教育、教養娯楽、仕送り金その他の減)と、食料費、住居費、被服費の相対的支出減となって現象している。それらは、勤労者家族の生活の実質的な低下と繰越金、予貯金など、自助努力による生活保障の低下を意味することとなる。

支出構造全体としては、一九七八年の全体的な落込みを除けば、支出総額の暫増にもかかわらず、消費支出の暫減が見られ、実支出の落込みは食料費の比率を高め、また雑費(交際費、教養娯楽費、自動車関係費その他など)の実支出以外の支出の引続く高まりが見られ、繰越金の引

続きの低下がはっきりする。なお、七九年以降の実支出以外の支出の高まりは、貯金、保険掛金、月賦払などを中心とする高まりによっている。

収入構造に見られる収入減を貯金の引出によって補い、またその裏面としての支出構造では、貯金、保険などの自己資金による生活防衛意識が相対的に高い、またはそうせざるを得ない生活現実が浮んでくる。

大分における収入—支出構造に見られる、一九七八—七九年の変動は、新潟の場合にも触れたように、第二次オイルショック、財政危機、賃金抑制の端的な反映と見てよいであろう。

(二) 福祉行政と住民福祉の実態

大分市の福祉行政は、一九七八年七月策定の「大分市総合計画」の理念を一応は反映させようとしている。「大分市の福祉」(昭和五八年版)には、「大分市民の誓い」を掲載し、「風光り水澄む郷、西洋文化の花開いた豊の国大分市は、緑あふれる豊かな人間都市」をめざしています。私たち大分市民は、このまちに限りない愛着をもち、よりよいまちづくりのため、次のことを誓います。」としている。

福祉行政機構の特徴は、福祉事務所が統括され、社会福祉協議会会長を市長が務めるという表裏一体の関係になっていることである。

図12に見られるように、社会課、福祉課、保護課の三課一二係、三一四人からなる。社会課の庶務係が福祉事務所内の連絡調整、総合企画・

調査などの管理部門を担当し、社会福祉協議会との調整に当たっている。社会課の掌管として、母子福祉、児童福祉を抱え、施設として、保育所一三、（他に私立保育所三九）、養護施設、母子寮、児童館、社会福祉センター（実態は老人福祉センター）、市民いこいの家などを抱えている。その他、戦傷病者、戦没者遺族援護、軍人恩給、戦没者・生存者の叙位・叙勲、行旅病人・死亡人の取扱い、災害救助、漂流物、募金援助などを掌管している。新潟市の福祉課と類似の行政機構をとっており、未分化、伝統的な形態といえる。福祉課は、老人福祉と障害児（者）福祉を掌管し、保護課は生活保護を掌管している。

新潟市と較べて、人口が約一〇万人少ないとはいえ、課、係の数及び人数も約半分である。行政機構の簡素化「小さい行政」の観点からすれば、行政機構や人員の数のみで、住民福祉サービスの質と量の問題は言及しないであろう。しかしながら「福祉のまちづくり」をめざすには、福祉行政機構の実態がそれにとまっていられないように見える。

(1) 児童福祉

保育園の数は、昭和五八年で公立一三園、私立三九園、措置延人員は、公立一一、五九七人、私立三四、三三八人であり、園数、措置人員ともに、私立依存が高い。

ちなみに、「第八回大分市統計年鑑」（昭和五六年版）によると、昭和五六年四月一日現在で、入所定員は公立十三ヶ園一、〇四八人、私立三九ヶ園二、九七六人、であるのに対し、在籍児数は三歳未満九二七人、

三歳一、〇〇六人、四歳一、三三四人、五歳五一八人、合計で三、七八五人（内、公立九六一人、私立二、八二四人）である。新潟市と同様に公立で八七人、八・三％、私立で一五二人、五・一％の定員割れ現象が見られる。なお、三歳未満児、五歳児の在籍児数が少ないのは、年齢別定員が不明であるのではっきりしないが、定員が少ないか、あるいは三〜四歳保育園、五歳幼稚園の図式が存在する可能性もある。私立保育園には、三歳未満児のみの園が一、四、五歳のみの園が一、三〜五歳のみの園が一ある。

市立の児童福祉施設は、養護施設一（定員五〇人）、母子寮一（定員四〇世帯）、児童館一（定員五〇人）が設置されている。

その他、県立および民間の施設として、養護施設三（定員二〇〇人）、精神薄弱児施設四（定員不明）で、いずれも市外に設置されている。また盲児施設、ろうあ児施設、教護院、児童館が一つずつ、助産施設二がある。

なお、若干付言すれば、「大分市の福祉」（五八年版、五九年版、六〇年版）には、保育所の年令別定員および措置児数、申請数等の実態把握のために必要な統計が記載されていない。未認可保育所、学童保育は児童育成クラブという名称で行われているが実態は不明である。その他の施設についても詳細の記載がなく、これら福祉対象者の実態と現場福祉活動の内容が、市の行財政の実績報告に重点が置かれる傾向が強いのは、各自治体に共通するとはいえ、大分市の「福祉白書」ともいうべき資料が、市民の立場からしても利用者個々の実態を掌握するためにはきわめ

て不親切である。少なくとも、他の調査対象自治体の「福祉白書」との比較においても、大分市の福祉行政姿勢のあり方が問われてよいであろう。

(2) 障害児(者)福祉

大分市における、昭和六〇年四月一日現在の、身体障害児(者)の障害別、児・(者)別の数は、表19の通りである。総数八、四七九人の内、児・(者)別に見ても、肢体不自由が児一九四人、者四、〇八七人で最も多く、五〇・一%を占める。精神薄弱児(者)数は五九年度で一八才未満二三〇人、一八才以上六五九人である。身体障害者施設措置状況は、昭和五九年度で、施設数一五、延措置人員数八一六人であり、精神薄弱者施設措置状況は、同年度施設数二二、延措置人数二、〇三〇人である。また、一五才以上で勤務している精神薄弱者を一定期間入所させ、職場に通勤させながら独立自活に必要な指導を行う施設として通勤寮が設置されているが、その入所者は二四人である。

国および県とともにを行う施策のほかに大分市独自の心身障害児(者)福祉施策として、昭和四七年四月一日(五六年四月一日改正)の「心身障害者福祉手当」がある。昭和五九年度で対象者は六、二八〇人である。また心身障害者保健対策として、心身障害者に対して医療費助成が昭和四九年七月一日から行われており、対象者数は約二、七八〇人である。

障害児(者)施設の数については既に触れたが、精神薄弱児施設四、

表19 大分市の身体障害児(者)数(昭和60年4月1日現在)

障害名 級	視 覚		聴 覚		肢 体		内 部		計		
	成 人	児 童	成 人	児 童	成 人	児 童	成 人	児 童	成 人	児 童	計
1 級	482	17	—	—	322	74	419	46	1,223	137	1,360
2 級	308	3	489	72	819	42	—	—	1,616	117	1,733
3 級	127	1	291	10	788	47	371	35	1,577	93	1,670
4 級	168	4	287	9	890	9	135	12	1,480	34	1,514
5 級	152	8	2	—	974	7	—	—	1,128	15	1,143
6 級	230	2	513	5	294	15	—	—	1,037	22	1,059
合 計	1,467	35	1,582	96	4,087	194	925	93	8,061	418	8,479
	1,502		1,678		4,281		1,018		8,479		

資料「大分市の福祉」(昭和60年版) P.45

盲児施設一、ろうあ児施設一、肢体不自由児施設一、その他に、身体障害者のために、更生施設、授産施設、重度授産施設（別府）が、それぞれ一施設、救護施設二（日出町、三重町）、点字図書館一があり、精神薄弱者のために、更生施設二、授産施設二、通所訓練所一、さきに触れた通勤寮一が設けられている。五九年四月一日現在の太分市における障害者数、身体障害七、九一二人、精神薄弱八八九人、合計八、八〇一人に対して、諸施設延措置人員及び定員数の合計は、三、二六五人で三七・一％に過ぎず、その障害の程度、種類にもよると考えられるが、その過半以上が在宅障害児（者）として、家族の介助・介護に委ねられていると考えられる。

(3) 老人福祉

太分市の高齢者人口（昭和五九年一〇月一日現在）は、六五歳以上三〇、二二三人、八・〇％で、他市・区と較べて、若干少数であると考えてよい。その内、ひとり暮らし老人は、一、六七五人、五・五％で、五八年四月一日より、六二二人増加している。六五歳以上のねたきり老人は、三二人（常時ねたきり）である。なお、「老人ホーム」の入所者（六五歳以上、五九年六月一日）は、六二九人である。新潟市の場合、ねたきり老人の地区別・男女別統計が示されているが、太分の場合不明である。

新潟市の場合、「高齢化社会」への認識と対応の構えが、一応は示されているが、太分市の場合、児童福祉、障害者福祉でもそうである

ように、市の福祉行政財政実績の表示に止まり、老人福祉の展望、新たな施策・理念は示されていない。

市独自の対策を見ておこう。敬老対策として、「敬老年金」（昭和四〇年）が七〇歳以上の高齢者に年額六、〇〇〇円～一二、〇〇〇円が支給されている。「老人居室整備資金貸付」（昭和四六年）「喜寿・米寿・百齡祝品贈呈」（昭和四八年）「やすらぎ見舞金」（健康管理手帳）（昭和五九年）「敬老会補助金」「敬老事業」など対処的の事業が多く、「生きがい対策」（昭和五四年）にしても、「地区社協が中心になって地域性を生かした自主的な老人の生きがい事業を行なうものに対して補助金を交付」するに止まり、その六〇年度予算も一五〇万円に過ぎず、新潟市、中野区など他の自治体に見られる就労保障、「働きがい」対策へのとり組みは見られない。

ねたきり老人対策にしても、寝具乾燥、便器購入費補助、特養施設開放サービス事業（入浴サービス）、ねたきり老人見舞金などが行われているに止まる。

ひとり暮らし老人対策も、訪問事業、電子ジャー炊飯器購入費補助、自動火災報知機設置、消防ヘルパー（消防署員の月二回程度の巡回、防火、指導）、福祉電話補助事業、給食サービスが行われ、他に「孝養賞」「健康いきがい賞」が敬老の日に表彰として与えられる。なお、老人福祉施設として、養護老人ホーム一、特別養護老人ホーム七（全て民間施設）、軽費老人ホーム一（民間施設）（別府に三）、老人福祉センター（社会福祉センター内）一、老人いきいの家五、敬老公園一、懐古の家（大

正時代の農家を移転復元したもの）一である。老人クラブ活動などの実態は不明である。

(4) 生活保護

昭和六〇年四月一日現在の被保護世帯数は、四、〇七八世帯、被保護人員は八、三七六人で、保護率は二一・九％である。昭和五四年～五九年の生活保護状況（表―20）によっても、五〇年以降年々増加の傾向が見られる。大分市の世帯類型別・種類別の五八年、五九年、六〇年が算出されている。（表―21）

それによって見ると、生活扶助・住宅扶助・医療扶助の構成比が高く、住宅扶助の比率が上昇する傾向にあり、医療扶助の比率が減少する傾向にある。また、構成比は相対的に小さいとはいえ、教育扶助の比率は年々上昇している。このことは、全国家計調査における近年の教育費の家計負担の上昇を反映しているし、直接的には、大分市消費物価指数における教育費の急速な高騰を反映していると考えられる。表―21の五八年から六〇年の推移を見ると、世帯数、実人員、保護率の急速な上昇が見られる。世帯類型別では、傷病世帯が高い比率を占めているが、年々減少しており、高齢者世帯も減少している。それに較べて、母子世帯、その他世帯の増加が見られる。「大分市の福祉」（昭和五八年度版、五九年度版、六〇年度版）によると、五二年頃からの増加と傷病障害世帯の高さ及び母子世帯、高齢者世帯の高さを指摘し、特に母子世帯については、「その原因の多くは離別によるものですが、夫のサラ金による蒸発、

表―20 大分市の生活保護状況の推移

年度	種類 被 保 護 世 帯 数	被 保 護 実 人 員	総 数		生 活 扶 助		教 育 扶 助				
			延 人 員	%	延 人 員	%	延 人 員	%			
1979	2,573	5,266	143,070	92.5	54,011	37.8	12,781	8.9			
1980	2,732	5,689	154,720	100.0	58,223	37.6	14,282	9.2			
1981	2,911	5,982	166,601	107.7	61,316	36.8	15,657	9.4			
1982	3,285	6,754	197,474	127.6	73,037	37.0	17,139	8.7			
1983	3,581	7,342	215,849	139.5	80,782	37.4	17,761	8.2			
1984	3,912	8,003	237,795	134.7	88,443	37.2	19,795	8.3			
年度	種類	住 宅 扶 助		医 療 扶 助		出 産 扶 助		葬 祭 扶 助		生 業 扶 助	
		延 人 員	%	延 人 員	%	延人員	%	延人員	%	延人員	%
1979		39,181	27.4	36,914	25.8	4	—	76	0.1	103	0.1
1980		42,595	27.5	39,452	25.5	6	—	76	—	86	0.1
1981		45,549	27.3	43,884	26.3	3	—	75	—	120	0.1
1982		58,077	29.4	48,987	24.8	5	—	85	—	144	0.1
1983		63,836	29.6	53,303	24.7	5	—	92	—	70	—
1984		71,207	29.9	58,098	24.4	8	—	79	—	165	0.1

資料 「大分市統計年鑑」（昭和60年版）p.p.192—193

注1. 総数は、1980年=100の伸び率、扶助種類別％は、総数延人員を100とする割合。

注2. 一は、小数点以下2桁で4捨5入。

表-21 大分市の生活保護世帯類型別構成比推移
(各年4月1日現在)

世帯類型 \ 年	1983 (昭和58年)	1984 (昭和59年)	1985 (昭和60年)
世 帯 数	3,454	3,719	4,078
保 護 実 人 員	7,150	7,624	8,376
保 護 率	19.4	20.3	21.9
傷 病 世 帯	54.4	53.0	52.0
高 齢 者 世 帯	21.5	21.1	19.8
母 子 世 帯	19.6	20.2	22.0
そ の 他 世 帯	4.5	5.7	6.2

資料「大分市の福祉」(昭和58年度版、同59年度版、同60年度版)より作成。

注1. 「世帯類型」は、「大分市の福祉」による。「世帯類型」別の数字は、保護実人員の構成比＝％。

あるいは離婚したものが意外に多く、又若年化しているのが特徴⁽¹⁴⁾と三年間同じ指摘をくり返している。なお、保護種類別の構成比も年度決算の財政支出比によって構成比を算出している。これによって、傷病、高齢者世帯の保護率が高いので、医療扶助が高率となり、特に入院費の高さがことさら強調されている。さきに触れたように、傷病障害者と高齢者世帯は保護率全体の上昇にもかかわらず、その構成比を減少させてきており、その事実に触れず財政支出とのその両世帯による高さのみを指摘し、しかも、五八年から六〇年までの「大分の福祉」を見るかぎりでは、各年の数字を入れかえただけの同じ文章によって、市の生活保護の

「現況」を分析、報告する認識の在り方に強い疑問を抱かせられるのは、われわれのみではないであろう。

「大分市の福祉」をおもな拠どころとして、その現状の概要を見てきたが、上述の指摘によっても理解し得るように、大分市における福祉行政と市民に対する福祉サービスの「問題」を見ないわけにはゆかないであろう。もちろん、市の作成する「大分市の福祉」と若干の聴取のみによって、大分市の福祉の現状を分析する限界は十分に配慮しながらも、またこれら入手し得た資料のみによって、各分野の福祉現場の現状を分析し得ないことはいうまでもないことながら、地域社会計画との関連で大分市の福祉を見るかぎりでは、例えば、基本的な統計資料の未提示があり、新潟市において見たように、また地区別の高齢者所在や生活保護状況の提示がないことなどから見れば、大分市の地域社会計画のなかに、市民の生活と福祉の今後の展望が位置づけられているとは考えにくい。さきに指摘したように、県主導型の総合計画に対して、市独自の社会計画が充分な質と量を伴ったものとしては対置されていないといわざるを得ないであろう。

三 中野区の地域社会計画と住民の生活・福祉―新潟市・大分市との比較において―

(一) 「計画」の転換と人口および産業動態

中野区の地域社会計画は、新潟市、大分市と同じように、一九六九年の「地方自治法」改正に伴って、地域総合計画策定の方針を持っていなかったが、実質的には区長の準公選制によって選ばれた大内区長のもとで策定されたといつてよい。一九八五年を目標年度とする「中野区長期計画に関する答申」が出たのは、一九七二年一月であった。一九六七年に誕生した美濃部革新都政のシビルミニマム計画の影響もあったと考えられるが、計画策定過程の初めから「住民参加」が意図されていた。⁽¹⁵⁾ 七二年の「答申」は、「緑と広場の住宅都市」を「都市像」とし、主要目標としては「一、生命と健康を守るための条件整備」「二、すまいをとりまく環境条件整備」「三、豊かな地域生活のための条件整備」とするもので、「一、都市構造計画」「二、社会開発と環境保全計画」「三、産業経済計画」を三本柱とする計画であった。これは、いわば「シビルミニマム条件整備計画」と「開発」の「調和」をめざしたものであったと考えてよいであろう。中野区は東京における山の手住宅地域としての性格をもともと持っていて、区独自の産業・経済開発計画を持ちにくい地域であったと考えてよいであろうが、一九七三年一月に策定された「区政三ヶ年計画」には、「ともにつくる人間のまち」を「理念」としてかかげ、計画への住民参加をより積極的に示しながら、「一、福祉の向上」「二、安全の確保」「三、社会生活の向上」の三つを重点施策とするものへ転換している。それをより具体的に示したものが、「一、こどもと母親のために」「二、老人のために」「三、恵まれない人のために」「四、みどりと安全のために」「五、ゆたかな暮らしのために」という施策とし

て表わされている。「開発」と「シビルミニマム」の調和から、住民の生活と福祉に重点を移した実施計画への再転換である。

一九七二年の中野区の総人口は、三七八、三六七人、総世帯数は、一四三、六八八世帯、一世帯当り二・六三人で、六〇年代半ば以降から人口の減少化が始まっている。一世帯当り人員も、同年の新潟三・三人、七〇年大分三・七人に較べて少なく、早くも六〇年代初期に現在の新潟、大分のレベルにまで縮小している。七二年度の全国の平均世帯人員三・三二人をも大きく下まわっている。

一九七七年の「区政三ヶ年計画」は、基本的には、七三年計画の延長線上のもので、「防災」と「地域活動の促進」(「市民のいきいきとした活動のために」)が、付け加わったものになっている。この七七年の「計画」は、七九年の「三ヶ年計画」にそのまま受け継がれるが、それは一九八一年一月に制定された青山革新区長のもとでの「中野区基本構想」の前程ともなっていた。

この「基本構想」は、「ともにつくる人間のまち」を継承するとともに、その中身として「人の基本的権利を守る、人のくらしを大切にす、みずから参加してつくる、ともにつくる、人と人とを地域のなかで結ぶ」という形で具体的に示すとともに、あすの中野の像として、「一、自由のびのびと個性を生かし能力をのばす」「二、安心して充実したくらしを営む」「三、心身の健康をまもる」「四、安全で快適に住めるまち」「五、区民がみずからきずく地域社会」を描き出していた。

一九八〇年の中野区の総人口は、七二年当時よりさらに減少し、三四

五、七三三人、世帯総数一五二、九〇五、一世帯当り二・二六人と縮小化の傾向を一層早めている。この年の新潟は、三・二人、大分は三・〇八人であり、全国平均三・二八人から見ても、中野区の人口減少、世帯数の増加、一世帯当り人員の縮小化の早さを理解することができる。

(表-22)

新潟市の人口増加率は、一九七〇年～八〇年にかけて増加率の低下が見られるものの、総人口は増加しつづけ、八一年には増加率そのものも高くなっているのに較べて、大分市の場合は、八五年で増加率が急速に低下している、中野区の場合は、一九六四年に早くも人口増加率がマイナスに転じたのを皮切りに、七五年までは若干の増減をくり返しながら、七五年以降は減少化の一途をたどっている。六〇年代中期以降の東京の都心部をはじめとする人口の減少化、周辺背後市部の人口増というドーナツ化現象が顕著であるが、中野の場合は一九八三年一月一日現在の一平方キロメートル当りの人口密度が、豊島区について二番目に高く、古くから住宅地域としての性格を持ってきたこともあって、地方都市に較べて早くから人口減少化の波をかぶることになったと考えられる。

一九八〇年における中野区の、産業別、従業上の地位別、十五歳以上就業者数(表-23)を見ると、農林漁業は総数で三三九人に過ぎず、構成比は、〇・二%である。鉱業、建設、製造は同じく三九、三三六人、二二・七%でその内製造業が二六、七八三人、六八・一%を占める。その雇用者は七五・六%である。卸・小売業、サービス業はあわせて一〇二、一六八人、就業者総数の五八・九六%を占める。これは新潟、大

表-22 中野区人口動態

年次	世帯数	人口総数	1世帯当り 人員	人口増加率 (A)	人口増加率 (B)
1920年(大正 9年)	5,577	29,198	5.24		
1925 (〃 14〃)	18,433	85,298	4.63	192.12	192.12
1930 (昭和 5〃)	28,583	134,094	4.69	57.22	57.22
1935 (〃 10〃)	36,289	178,383	4.92	33.02	33.02
1940 (〃 15〃)	45,713	214,117	4.68	20.03	20.03
1947 (〃 22〃)	41,623	168,215	4.04	14.24	△21.44
1950 (〃 25〃)	53,296	213,461	4.01	6.08	26.90
1955 (〃 30〃)	71,536	289,165	4.04	3.83	35.45
1960 (〃 35〃)	105,628	351,360	3.33	8.39	21.51
1965 (〃 40〃)	125,671	376,697	3.00	2.37	7.21
1970 (〃 45〃)	140,406	378,723	2.70	△2.03	0.54
1975 (〃 50〃)	152,925	373,075	2.44	△0.90	△ 1.49
1980 (〃 55〃)	152,905	345,733	2.26	△1.28	△ 7.33
1983 (〃 58〃)	157,684	343,581	2.18	△0.01	△ 0.62
1984 (〃 59〃)	158,356	342,836	2.16	△0.22	—
1985 (〃 60〃)	153,834	335,931	2.18	△2.01	—

注 1. 「第24回中野区統計書」(昭和59年刊) p.p.19-20, 「第26回中野区統計書」(昭和61年刊行) p.p.19-20より作成

注 2. 1983年以降は推計人口(10.1)

注 3. 人口増加率(A)は対前年比, (B)は, 1947年以降の本表の対前年次増加率

表—23 中野区の産業別、従業上地位別、15歳以上就業者

(1980年)

産業別	従業上地位別	総 数		雇 用 者		役 員		雇人のあ る業主		雇人のな い業主		家族従業者		計
		実 数	%	実数	%	実数	%	実新	%	実新	%	実数	%	
	総 数	173,283	100.0	124,955	72.1	12,784	7.4	8,240	4.8	16,673	9.6	10,600	6.1	100.0
A	農 業	283	0.2	95	33.6	9	3.2	21	4.4	116	41.0	42	14.8	100.0
B	林業・狩猟業	11	0.0	3	27.3	5	45.5	2	18.2	1	9.1	—	—	100.0
C	漁業・水産養殖業	45	0.0	35	77.8	9	20.0	—	—	—	—	1	2.2	100.0
D	鉱 業	100	0.1	80	80.0	19	19.0	—	—	1	1.0	—	—	100.0
E	建 設 業	12,453	7.2	8,008	64.3	1,473	11.8	1,000	8.0	1,326	10.6	645	5.2	100.0
F	製 造 業	26,783	15.5	20,243	75.6	2,987	11.2	823	3.1	1,610	6.0	1,118	4.2	100.0
G	卸・小売業	55,438	32.0	35,665	64.3	4,482	8.1	3,579	6.5	5,537	10.0	6,175	11.1	100.0
H	金融・保険業	8,798	5.1	8,169	92.9	306	3.5	55	0.6	200	2.3	68	0.8	100.0
I	不 動 産 業	4,337	2.5	2,049	47.2	750	17.3	205	4.7	1,084	25.0	249	5.7	100.0
J	運輸・通信業	9,333	5.4	7,975	85.4	434	4.7	130	1.4	666	7.1	128	1.4	100.0
K	電気・ガス・水道業	703	0.4	688	97.9	15	2.1	—	—	—	—	—	—	100.0
L	サービス業	46,730	27.0	33,772	72.3	2,291	4.9	2,418	5.2	6,098	13.0	2,151	4.6	100.0
M	公 務	8,021	4.6	8,021	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0
N	分 数 不 能	248	0.1	152	61.3	4	1.6	7	2.8	34	13.7	23	9.3	88.8

資料 「第24回中野区統計書」(昭和59年刊) p.69より作成

注1) 構成比は、総数は、縦欄に産業別、横欄に従業上地位別、他は、A～Nそれぞれの産業別従業者総数を100とする構成比。

分に較べてはるかに高い構成比である。同年の就業者総数の総人口対比は五〇・一％であり、新潟の四八・四％、大分の四四・一％に較べて相対的に高いことがわかる。ちなみに、就業者総数中の雇用者の比率を見ると、新潟七四・七％、大分八〇・五％、中野七二・一％であり、中野は相対的に低い。このことは、中野の就業者の中で、役員で新潟より二・三％多く、雇人のある業主で一・一％多く、家族従業者で、大分九・五％、新潟七・七％、中野六・一％と低い、つまり中野は従業者のなかで、新潟、大分に較べて役員、雇人のある業主が多く、家族従業者が少ないことによっており、他二市に比して、相対的に階層分解が進んでいるといえそうである。

以上によって、中野区における地域社会計画の展開過程と人口および就業構造を見たが、以下に中野区における住民の生活と福祉の実態をその主要な側面によって見てゆくことにしよう。

(1) 人口構造—減少化と単身者世帯の増加

地域社会計画の展開過程との関連で若干触れたように、中野区の人口は早くから減少傾向にある。一九二〇年以來の人口動態は表—22に見る通りである。一九二五年(大正一四年)に對前年人口増加率は一九二・一二％という恐異的な増加率を示すが、以後増加率は減少しつづけ、一九七〇年にいたってマイナスに転ずるのは表に示す通りである。中野区の人口のピークは、一九六九年の三八六、五五七人である。新潟市は高度成長期の前半つまり五〇年代後半から六五年にかけて高い増加率を示

表-24 中野区年齢階層別人口

(昭和55年国勢調査)

年 年齢	1975年 (昭和50年)		1980年 (昭和55年)	
	1975年	(昭和50年)	1980年	(昭和55年)
0 ~ 14	66,507人	18.8%	57,464人	16.6%
15 ~ 64	281,323	75.4	258,416	74.7
65 ~	25,245	6.8	29,853	8.6
不詳	964	0.3	439	0.1
計	373,075	100.0	345,733	100.0

資料 「第24回中野区統計書」(昭和59年刊行) p. p. 63—64より作成

し、大分市は新産都の始まる七〇年から八〇年にかけて増加率が高いのに較べて、中野区は五〇年から六〇年にかけて高い。したがって人口増加率で見ると、中野区は高度成長以前型、新潟市は高度成長前半型、大分市は高度成長以後型(新産都型)とでもいうる人口増加のタイムラグの存在を見ることが可能である。

また中野区における人口減、世帯数増、一世帯当り人員の縮小という現象は、一九八〇年の国勢調査結果が示すように、単独世帯が全体の三九・九%、六一・〇一五世帯を占めることによってたらされている。さらに、六五歳以上の単独世帯は三、九三六人であり、また男女ともに二〇歳〜二四歳で卸・小売、サービス業に従事するものが、年齢五歳きざみ層のどの層よりも多く、同じ年齢層の職業別分類で事務および販売従事者が男女ともにどの年齢層よりも多い。さらにまた、居住状況における民営借家、民営小規模住宅(アパート)住いがきわめて多いことなどから、若い単身の卸・小売・

サービス業の事務・販売従事者が多いことが中野区の特徴といえそうである。

人口の男女比は、一九二二年(大正九年)以来一貫して男性の方が多い、新潟、大分の女性上位型とは逆である。

年齢階層別人口構成は(表-24)の通りである。一四歳以下層及び一五歳〜六四歳層の相対的減少は、日本の人口構成全体についていえるが、新潟、大分、中野についても同様である。六五歳以上層の八〇年八・六%は同年東京都七・七%より高い。また、大分七・二%、新潟八・〇%より高く高齢化の進行が早いといえよう。

中野区における一九八四年の人口一〇〇〇〇当りの婚姻率は八・四、離婚率は二・一で、同年の厚生省人口動態統計による全国の婚姻率六・二、離婚率一・五、に較べて、きわめて高いといえる。全国的には八三年に婚姻率でそれまでの最低、離婚率で戦後最高を記録したが、八四年の婚姻率で新潟市一〇・〇四、大分市六・六五、の中間にあり、離婚率では、新潟市二・〇八、大分市一・八六、よりかなり高い。

(2) 消費者物価指数

中野区の場合、中野区独自の消費者物価指数の資料が得られないので、東京都都区部平均消費者物価指数の年次維持を見たのが、表-25である。まず目につくのは、教育費の高騰である。新潟市、大分市においても同様に、七九〜八〇年を境にして教育費の高騰が見られるが、東京の場合もそれがいえる。ついで、同じく八〇年を境とする。光熱・水道費

表-25 東京都区部消費者物価指数

(1980=100)

年 費 目	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
総 合	92.9	100.0	104.9	108.1	110.3	113.3	115.9
食 料	94.7	100.0	105.0	107.3	109.4	112.6	114.6
住 居	94.7	100.0	104.4	107.0	110.7	114.6	118.1
光 熱・水 道	75.2	100.0	108.3	115.8	115.5	116.7	117.0
家具・家事用品	92.8	100.0	103.5	104.4	104.0	104.6	105.1
被服及び履き物	95.5	100.0	103.7	107.4	109.9	113.3	117.4
保 健・医 療	98.4	100.0	102.6	104.9	106.4	110.0	116.8
交 通・通 信	95.4	100.0	103.9	109.7	108.9	110.8	113.7
教 育	91.4	100.0	107.7	114.5	120.3	125.5	131.7
教 養・娛 楽	93.1	100.0	104.8	106.9	111.6	112.8	114.9
雑 費	92.6	100.0	103.8	108.4	114.8	117.2	118.3

資料 「第24回中野区統計書」(昭和59年刊行) p.p.211~212, 「第26回中野区統計書」(昭和61年刊行) p.221より作成

注1) 各年平均

注2) 雑費は、「資料」旧分類雑費費目中、新分類対応の保健・医療、交通・通信、教育、教養・娯楽を独立させ、理美容サービス、自動車等関係費、文房具、たばこ、他の雑費の平均、但し、79年は文房具を含まず。

の上昇である。第二次オイルショックの影響とも考えられるが、他の両市に較べてもその上昇率はきわだって高い。さらに雑費、住居費が高くなっている。雑費、住居費については、東京都勤労者世帯の支出構造との関連で、のちにくわしく触れるが、端的にいえることは、消費者物価指数におけるその両者の上昇と、支出構造における八一〜八二年のきわだった住居費の減少と、雑費(支出構造においては、教育費、交通通信費、保健・医療費等を含む)のきわだった上昇である。上記二年間の東京における雑費の、生計支出に占める割合は、実に五〇を超えるのである。八〇年を一〇〇とする八五年の全国の消費者物価指数は総合で一〇九・七であるのに対して、東京のそれは、一一〇・三と一〇・六ポイント高くなっている。十一大都市のなかで川崎市の同年総合の一〇・七について、二番目に上昇率が高くなっている。

なお、新潟市、大分市、東京都(区部)の消費者物価の年次推移を、全都市のそれとともに比較のために示しておこう。表-27がそれである。七七年と八〇年の上昇率の高さが目につくが、それは、対象市・区および全国の勤労者の実質賃金の伸率の鈍化あるいはマイナス転落と実質的に関連している。

(3) 収入―支出構造

中野区の場合、新潟、大分両市と異り、自治体としての市民所得の全体的動向が把握されていないので、東京都勤労者世帯の収入―支出構造の動向によって見ることにしたい。(表-26(A)(B))

表—26(A) 東京都勤労者世帯1ヶ月平均収入構造の推移

年 度 項 目		1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
		実 数							
調 査 世 帯 数		936.00	926.00	912.00	938.00	615.00	598.00	603.00	586.00
世 帯 人 員		3.76	3.73	3.73	3.81	3.70	3.76	3.70	3.77
有 業 人		1.48	1.43	1.43	1.45	1.46	1.50	1.48	1.52
世 帯 主 平 均 年 令		42.30	41.90	42.00	42.70	42.50	43.30	43.10	44.00
収 入 総 額 (注1)		529,890	569,166	586,979	652,844	680,838	725,746	745,964	821,321
(A)実 収 入 (注2)		329,419	345,547	356,901	386,883	394,407	429,796	440,343	471,885
(a)勤 務 先 収 入 (注3)		308,066	324,271	334,577	364,050	369,503	402,498	417,687	448,358
世 帯 主 収 入		281,338	297,821	311,830	330,900	337,301	367,950	380,842	406,331
妻 の 収 入		16,122	18,620	15,095	23,228	22,412	23,417	26,658	30,656
他 の 世 帯 員 収 入		10,606	7,830	7,652	9,922	9,790	11,131	10,187	11,371
(b)事 業 内 職 収 入		6,802	7,127	8,802	6,559	6,963	7,951	5,954	5,828
(c)他 の 実 収 入		14,551	14,149	13,522	16,274	17,940	19,348	16,702	17,699
(B)実収入以外の収入 (注4)		107,137	126,294	129,857	161,817	181,431	184,355	198,316	236,808
(C)繰 入 金		78,843	82,574	84,499	88,352	89,773	94,741	91,717	96,605
(D)現 物 収 入 総 額		14,490	14,751	15,722	15,792	15,227	16,854	15,588	16,023
		各 構 成 費							
収 入 総 額 (注1)		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(A)実 収 入 (注2)		62.2(100)	60.7(100)	60.8(100)	59.3(100)	57.9(100)	59.2(100)	59.0(100)	57.5(100)
(a)勤 め 先 収 入 (注3)		93.5(100)	93.8(100)	93.8(100)	94.1(100)	93.7(100)	93.7(100)	95.1(100)	95.0(100)
世 帯 主 収 入		91.3	91.8	93.2	90.9	91.3	91.4	91.2	90.6
妻 の 収 入		5.2	5.7	4.5	6.4	6.1	5.8	6.4	6.8
他 の 世 帯 員 収 入		3.4	2.4	2.3	2.7	2.7	2.8	2.4	2.5
(b)事 業 内 職 収 入		2.1	2.1	2.5	1.7	1.8	1.9	1.4	1.2
(c)他 の 実 収 入		4.4	4.1	3.8	4.2	4.6	4.5	3.8	3.8
(B)実収入以外の収入 (注4)		20.2	22.2	22.1	24.8	26.7	25.4	26.6	28.8
(C)繰 入 金		14.9	14.5	14.4	13.5	13.2	13.1	12.3	11.8
(D)現 物 収 入 総 額		2.7	2.6	2.7	2.4	2.2	2.3	2.1	2.0
年 度 項 目		1978/ 1977	1979/ 1978	1980/ 1979	1981/ 1980	1982/ 1981	1983/ 1982	1984/ 1983	
		対 前 年 比							
収 入 総 額 (注1)		107.4	103.1	111.2	104.3	106.6	102.8	110.1	
(A)実 収 入 (注2)		104.9	103.3	108.4	101.9	109.0	102.4	107.2	
(a)勤 め 先 収 入 (注3)		105.3	103.2	108.8	101.5	108.9	103.8	107.3	
世 帯 主 収 入		105.9	104.7	106.1	101.9	109.1	103.5	106.7	
妻 の 収 入		115.5	81.1	153.9	96.5	104.5	113.8	115.0	
他 の 世 帯 員 収 入		73.8	97.7	129.7	98.7	113.7	91.5	111.6	
(b)事 業 内 職 収 入		104.8	123.5	74.5	106.2	114.2	74.9	97.9	
(c)他 の 実 収 入		97.2	95.6	120.4	110.2	107.8	86.3	106.0	
(B)実収入以外の収入 (注4)		117.9	102.8	124.6	112.1	101.6	107.6	119.4	
(C)繰 入 金		104.7	102.3	104.6	101.6	105.5	96.8	105.3	
(D)現 物 収 入 総 額		101.8	106.6	100.4	96.4	110.7	110.7	102.8	

資料「第24回中野区統計書」(昭和59年刊行) P.207.「第26回中野区統計書」(昭和61年刊行)p.217

より作成

(注1) 収入総額=(A)実収入+(B)実収入以外の収入+(C)繰入金+(D)現物収入総額、構成比は、収入総額=100とするもの

(注2) (A)実収入=(a)勤め先収入+(b)事業・内職収入+(c)他の実収入、構成比は、実収入=100とするもの

(注3) (a)勤め先収入=世帯主収入+妻の収入+他の世帯員収入、構成比は、(b)勤め先収入=100とするもの

(注4) (B)実収入以外の収入=貯金引出+保険取金+借入金+有価証券売却+財産売却+その他

表—26(B) 東京都勤労者世帯1ヶ月平均支出構造の推移

年 度		1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
		実				数			
項 目									
支 出 総 額	(A)実 支 出	443,055	478,069	491,048	559,265	589,302	633,531	658,549	731,572
(a)生 計 支 出	(a)生 計 支 出	276,959	295,048	305,217	345,078	351,403	371,110	376,733	406,310
食 料 居 水	食 料 居 水	239,231	253,840	261,085	295,702	295,472	301,605	304,609	326,481
住 居 熱 水	住 居 熱 水	64,632	66,418	68,546	73,303	74,114	77,146	77,019	79,932
光 熱 水	光 熱 水	36,971	37,410	37,471	52,313	19,529	20,874	20,054	20,527
被 服 費	被 服 費	9,136	10,025	10,208	13,186	15,510	16,438	16,933	19,609
雑 費 出 金	雑 費 出 金	22,317	23,391	23,066	24,213	20,334	20,065	20,975	21,776
(b)そ の 他 の 実 支 出	(b)そ の 他 の 実 支 出	106,175	116,596	121,794	132,687	165,985	167,081	169,628	184,637
(B)勤 労 所 外 の 支 出	(B)勤 労 所 外 の 支 出	37,428	41,208	44,132	49,376	55,931	69,505	72,124	79,829
(C)実 支 出 以 外 の 支 出	(C)実 支 出 以 外 の 支 出	12,593	13,098	13,372	16,649	17,524	23,099	24,583	27,521
繰 越 金	繰 越 金	153,803	169,923	172,459	197,538	220,375	239,322	257,233	297,741
消 費 支 出	消 費 支 出	84,934	89,445	93,581	94,435	93,833	98,460	96,411	101,247
		225,536	239,721	248,429	269,410	279,109	291,275	293,661	312,338
項 目		各 構 成 比 (%)							
支 出 総 額	(A)実 支 出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(a)生 計 支 出	(a)生 計 支 出	62.4(100)	61.7(100)	62.2(100)	61.7(100)	59.6(100)	58.6(100)	57.2(100)	55.5(100)
食 料 居 水	食 料 居 水	86.5(100)	86.0(100)	85.5(100)	85.7(100)	84.1(100)	81.3(100)	80.9(100)	80.4(100)
住 居 熱 水	住 居 熱 水	27.0	26.2	26.3	27.8	25.1	25.6	25.3	24.5
光 熱 水	光 熱 水	15.5	14.3	14.4	17.7	6.6	6.9	6.6	6.3
被 服 費	被 服 費	3.8	4.0	3.9	4.5	5.3	5.5	5.6	6.0
雑 費 出 金	雑 費 出 金	9.3	9.2	8.8	8.2	6.9	6.7	6.9	6.7
(b)そ の 他 の 実 支 出	(b)そ の 他 の 実 支 出	44.4	45.9	46.7	44.9	56.2	55.4	55.7	56.6
(B)勤 労 所 外 の 支 出	(B)勤 労 所 外 の 支 出	13.5	16.2	16.9	16.7	18.9	23.1	19.1	19.6
(C)実 支 出 以 外 の 支 出	(C)実 支 出 以 外 の 支 出	4.6	4.4	4.4	4.8	5.0	6.2	6.5	6.8
繰 越 金	繰 越 金	34.7	35.5	35.1	35.3	32.0	37.8	39.1	40.7
消 費 支 出	消 費 支 出	19.2	18.7	19.1	16.9	15.9	15.5	14.6	13.8
		50.9	50.1	50.6	48.2	47.4	46.0	44.6	42.7
年 度		1978/ 1977	1979/ 1978	1980/ 1979	1981/ 1980	1982/ 1981	1983/ 1982	1984/ 1983	
項 目		対 前 年 比							
支 出 総 額	(A)実 支 出	107.9	102.7	113.9	105.4	107.5	103.9	111.0	
(a)生 計 支 出	(a)生 計 支 出	106.6	103.4	113.1	101.8	105.6	101.5	107.9	
食 料 居 水	食 料 居 水	106.1	102.9	113.3	99.9	102.1	101.0	107.2	
住 居 熱 水	住 居 熱 水	102.8	103.2	106.9	101.1	104.1	99.8	103.8	
光 熱 水	光 熱 水	101.2	100.2	139.6	37.3	106.9	96.1	102.4	
被 服 費	被 服 費	109.7	101.8	129.2	117.6	106.0	103.0	115.8	
雑 費 出 金	雑 費 出 金	104.8	98.6	105.0	84.0	98.7	104.5	103.8	
(b)そ の 他 の 実 支 出	(b)そ の 他 の 実 支 出	109.9	104.5	108.9	125.1	100.7	101.5	108.8	
(B)勤 労 所 外 の 支 出	(B)勤 労 所 外 の 支 出	110.1	107.1	119.9	113.3	124.3	103.8	110.7	
(C)実 支 出 以 外 の 支 出	(C)実 支 出 以 外 の 支 出	104.0	102.1	124.5	105.3	131.8	106.4	112.0	
繰 越 金	繰 越 金	107.5	101.5	114.5	111.6	108.6	107.5	115.7	
消 費 支 出	消 費 支 出	105.3	104.6	100.9	99.4	104.9	97.9	105.0	
		106.3	103.6	108.4	103.6	104.4	100.8	106.4	

資料 東京都生計分析調査「都民のくらしむき」昭和56年年報、「第24回中野区統計書」(昭和59年刊行) P.207,「第26回中野区統計書」(昭和61年刊行) P.217より作成

注1) 支出総額=(A)実支出+(B)勤労所得税+(C)実支出以外の支出

注2) (A)実支出=生計支出+その他の実支出、(勤労所得税は含まれない、%は実支出中に占める割合とした。)

注3) 繰越金は支出総額には含まれない。但し、%は支出総額を100としたもの。

注4) (a)生計支出=食料費+住居費+光熱・水道+被服費+雑費。

注5) 雑費には、本資料には説明がないが、通常つぎのものを含む。保健・医療、理容衛生、交通通信、自動車関係費、教育、文房具、教養娯楽、たばこ、仕送り金、交際費その他。

注6) (C)実支出以外の支出=貯金+保険掛金+借金返済+有価証券購入その他。

表—27 新潟市・大分市・東京都(区部)・全都市の消費者物価の動態

年	大 分 市			新 潟 市		東京都(区部)		全 都 市	
	指 数	対 前 年 上 昇 率		指 数	対 前 年 上 昇 率	指 数	対 前 年 上 昇 率	指 数	対 前 年 上 昇 率
1976	79.9			79.5		79.5		79.7	
1977	85.7	7.2		85.7	7.8	86.1	8.3	86.1	8.0
1978	88.7	3.6		89.8	4.7	89.8	4.5	89.4	3.9
1979	91.7	3.4		92.2	2.8	92.9	3.5	29.6	3.6
1980	100.0	9.0		100.0	8.4	100.0	7.7	100.0	8.0
1981	104.5	4.5		104.6	4.6	104.9	4.9	104.9	4.9
1982	106.6	2.0		108.0	3.3	108.1	3.1	107.7	2.7
1983	107.7	1.2		110.3	2.1	110.3	2.0	109.6	1.8
1984	110.1	2.0		113.5	2.9	113.3	2.7	112.1	2.3
1985	112.3	2.0		115.5	1.8	115.9	2.3	114.4	2.1

資料 「消費者物価指数年報」(昭和60年版) p. p. 61~63より作成

注1) 年平均, 総合指数, 1980年100

注1) 対前年上昇率は, %

第一に、一九七七年以降、収入総額に占める実収入の比率が年々下る傾向にあること、第二に、世帯主収入の伸びの鈍化は、妻の収入増となつて現われること、とくに、八〇年、八一年にそれが見られること、第三に、八〇年以降、貯金の引出し、保険取金、借入金、動・不動産売却などを内容とする、実収入以外の収入の比率が高くなっていること、とくに八〇年以降にそれが著しいこと。第四に、七七年以降、一貫して繰入金の年々減少が見られるが、これは後に触れる、支出に反映していること。第五に、八〇年の収入総額の対前年増は、妻の収入、他に家族の収入、他の実収入、実収入以外の収入増によってもたらされたものであること。などがいえよう。大分市の場合は、七八年に対前年度収入総額、実収入の落込みが見られ翌七九年に、妻の収入の対前年三〇%増、社会保障給付に主に依存する他の実収入の対前年増などによって補填されている。つまり、前年収入減の六三%は世帯主収入増によって補なわれるものの、翌年の妻の収入等による補填率が高い、東京の場合は、実収入減の補填は、同年度の妻の収入増等によって行われることがわかる。こうして大分の場合は、七八年、七九年に収入構造に一つの転期が見られ、東京の場合には、八〇年、八一年にそれが見られる。

支出構造も、こうした収入構造の内実を反映するのは当然であるが、とくに、八〇年における各支出項目の急激な高騰が目につく、第一に、支出総額に占める実支出、生計支出の比率の年々の減少、つまり消費支出の確実な減少傾向が見られること、第二に、光熱・水道費、その他の実支出、所得税の増加傾向があり、逆に食料費、住居費のとくに八一年

八二年の急激な減少、被服費の減少が見られること、第三に、雑費の恐異的な高さ、とりわけ八一年五六・一八%、八二年五五・四〇%（いずれも生計支出中の構成比）は、特に教育費、交通・通信費、保健・医療費の大幅な支出増によっていること。これらの支出増が、八一年における貯金、保険掛金、借金返済等の支出減、繰越金の減少傾向と、生活の実質的な内容を構成する、食、住、衣への支出減となって現われていることは注目されてよいであろう。¹⁷⁾

新潟、大分、中野における勤労者世帯の収入Ⅱ支出構造分析から、およそつぎのことがいえそうである。(1)、実収入、世帯主収入の減少または伸び率の低下は、同年または翌年における、妻、その他の家族の収入増となって現われる傾向がある。(2)、新潟、大分では、収入Ⅱ支出構造における転期あるいは変動が、七七～七九年に集中するの¹⁸⁾に較べて、東京では、同じ傾向が、七九～八一年に集中している。(3)、収入総額、実収入の減少または伸び率の低下は、家計支出構成比における繰越（入）金の確実な減少傾向と預貯金、保険掛金、借金、動・不動産の売却等つまり、生計維持における短長期的保障を低下させ、そのための支出を確実に減少させる。(4)、雑費の生計費中に占める比率の五〇%を越える高まりは、教育費、交通・通信費、保健・医療費、または光熱・水道費（これはとりわけ第二次オイルショック、国および地方自治体の財政危機を背景とする）等の支出増によってもたらされている。これらの諸傾向は、食・住・衣という生活の内実を引下げる。そして、(5)、最後にこれは後に触れる福祉との関連で見れば、収入総額、実収入の減少は、その

市または区における生活保護率（とくに、教育扶助、住宅扶助、生活扶助）の上昇となって現われること。などである。

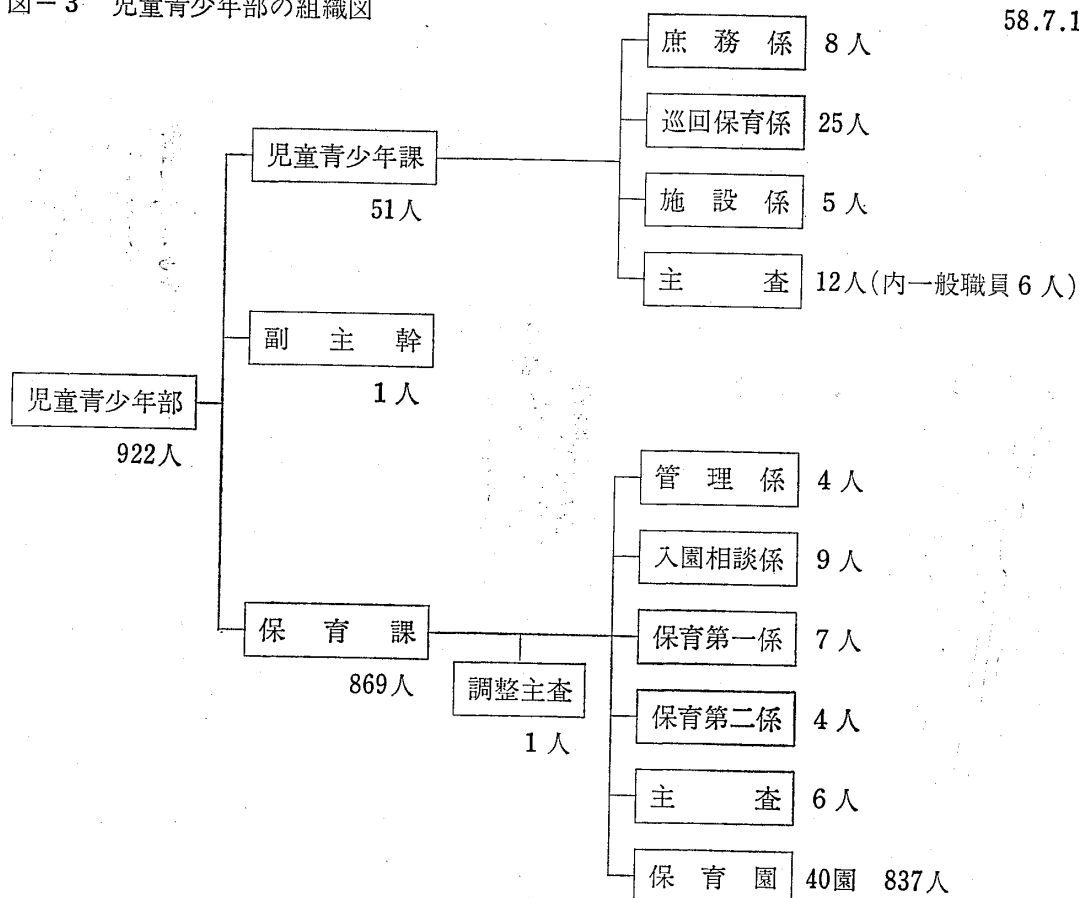
勤労者世帯の生活の不安定化の促進は、勤労者の生活の未来展望を喪失させるか、または、展望を持ちにくくさせるであろう。これは、したがって比較的近い将来までの生活展望へ労働者の視野を縮小させ、生活意識としての私生活主義、いわれるところの生活保守主義的な生活意識の現実的な基盤となつていとも考えられる。

(二) 福祉行政と住民福祉の実態

中野区では「福祉への要請は高齢化社会・低経済成長の定着といった社会的経済的環境の変化に伴い、質的にも量的にも年々高まり、きめ細かな対応が求められて」¹⁹⁾いる、とする認識のもとに、「基本構想」（一九八一年一月二〇日制定）が示す「あすの中野」の実現をめざした「中期計画—第一次—」（八一年三月策定）「中期計画—第二次—」（八三年三月策定）²⁰⁾によって、「福祉施策を積極的に推進」している。図—3および図—4によって理解されるように、中野区の福祉行政機構は、二部七課一會館一福祉作業所、一、三二九名（内非常勤九九名）からなっている。特徴的なのは、児童青少年部の副主幹一名（婦人問題担当）を含む二課（児童青少年課、保育課）からなる部の独立した形態である。児童青少年部は、昭和四〇年の「地方自治法」の一部改正によって、福祉事務所の都からの移管にあわせて、厚生部が組織され、同四五年四月に、保育

図-3 児童青少年部の組織図

58.7.1現在

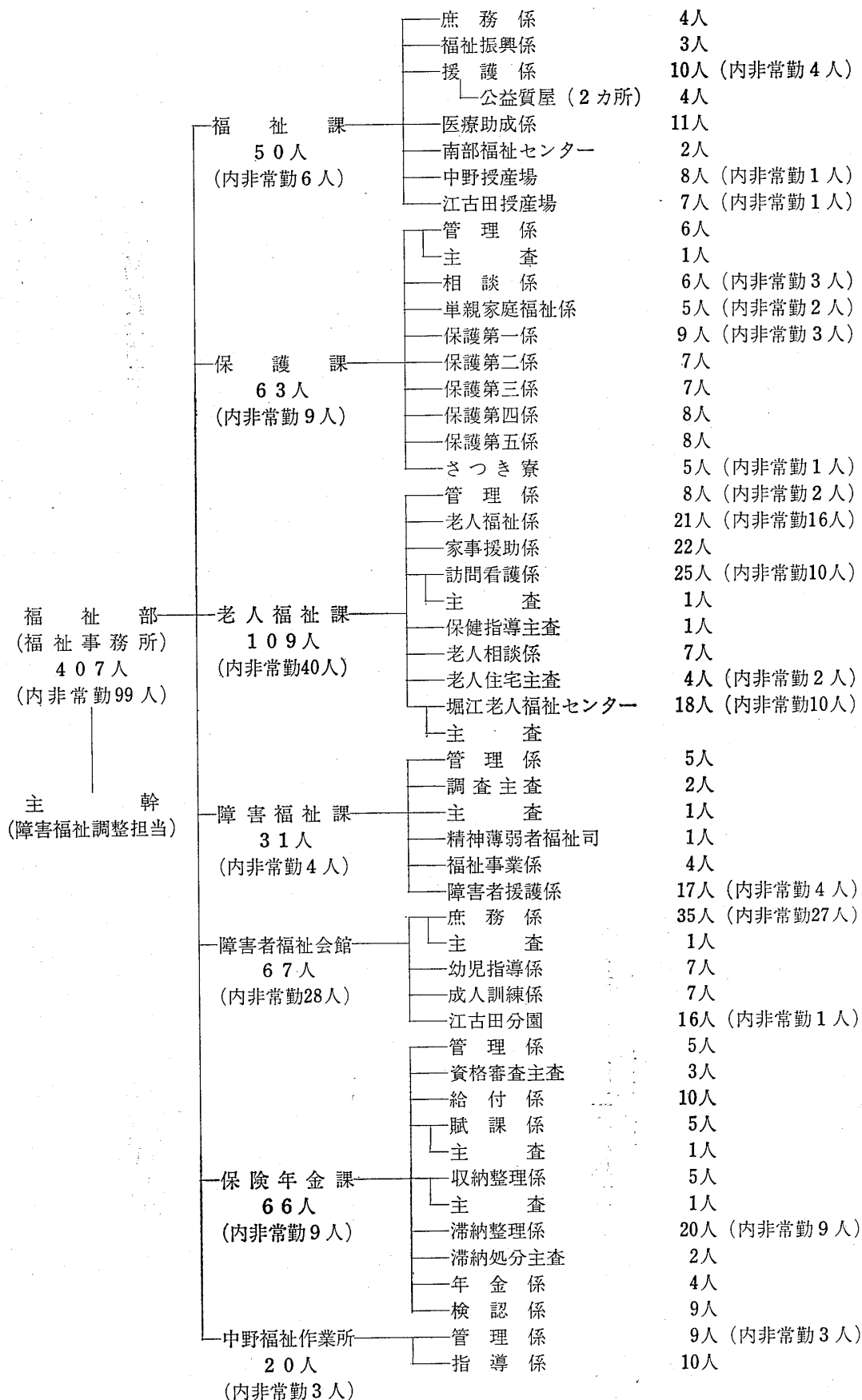


園業務の増大に対応して、保育課を新設、同四八年五月の組織改正により、都内二三区にさがけて児童部を発足させている。さらに、同五三年（一九七八年）五月に、「児童福祉、青少年育成事業の総合計画、調整の強化を図ることを目的として」児童部を廃止するとともに児童青少年部が新設された。なお、中野区の住民行政とそれえの住民参加の特徴の一つともなっているものに、「地域センター」と住民の自治組織である「住区協議会」がある。地域センター部は、児童福祉の一環である児童館の建設、学童クラブ室の整備拡充、児童館運営、児童保護員制度を、「地域における児童の健全育成活動」の一環として掌管している。

他のもう一つの注目すべき点は、新潟市、大分市の場合のように、総合計画、実施計画のなかに住民福祉の充実をうたいながら、現実的には住民（児童青少年もちろん含めて）福祉計画が、それらのなかに中心的課題または目標として位置づけられないか、あるいは、それぞれの市独自の福祉施策の相対的な貧しさもあって、総合計画や実施計画の中に具体的に有機的関連性をもつものとしては盛り込まれていないのに較べれば、中野区の場合は、一、「子どものしあわせのために」（地域社会の中で育つ子どもたち）、二、「低所得者のために」（だれもが能力をいかして安定したくらしを営む）、三、「お年寄りのために」（老人は生きがいのある生活をおくる）、四、「障害をもつ人のために」（障害をもつ人もいきいきとくらす）として、児童・低所得者・老人・障害児（者）対策が、位置づけられ、具体的な実施計画を持っていることである。

図-4 中野区の福祉行政機構

58.4.1 現在



(1) 児童福祉の進展とその特色

保育園の数は、昭和五八年八月一日現在で、公立四〇園、措置定員は三、五四五人、私立五園、措置定員は四二七人で、新潟市、大分市の私立依存型とは逆に公立が多い。また新潟、大分での定員割れ現象、三歳未満児の保育ニーズの低さ、または対応の立ちおくれと較べて、中野の場合は、昭和五七年四月～五八年三月までの五七年度期間内の申請者数一、六六〇人に対して、措置人員一、一四〇人、措置率六八・九%と低く、保育ニーズの高さと保育園不足の現象が見られる。〇歳児保育についても、昭和四三年から生後八か月以上の〇歳児保育を都内他区に先がけて開始し、五〇年四月には、産休明け〇歳児専門保育園を開設、五一年度から〇歳児保育実施園の一部で受託月令を生後六ヶ月に引き下げ、さらに五二年度からは、新設園についても生後六ヶ月からの保育を行っている。昭和五八年八月現在〇歳児保育実施園は、二五園で定員は二四四人であり、私立の四カ園は産休明け〇歳児保育を行っている。これらのことから、中野区においては〇歳児保育ニーズが高く、行政も対応努力を続けていることが理解される。

新潟市、大分市と中野区に見られる保育ニーズの相異は、保護者とりわけ母親の就労率の相異を反映しているようが、三歳未満児、とくに〇歳児の保育園における集団保育に対する母親および家庭の認識のちがいの存在を強くうかがわせる。

なお、中野区では保育内容、保育技術の向上のために、保育課に主査（職種保母）、医療担当主査（職種保健婦）、保育指導・相談担当主査

（職種保母）をおいていることも、注目されてよい。

障害児保育についても、「保育可能と思われる児童⁽²²⁾を一園に二名を限度として措置し、昭和五八年六月現在、二九園で六二名の「障害のある児童、若しくは障害があると思われる児童⁽²³⁾」の保育が行われている、また五三年には、職員および諸設備を整えた「もみじやを保育園」を開設し、中程度の障害児を受け入れている。その他、未認可保育園への助成、家庭福祉員（保育ママ）制度、中野乳児保育室、緊急保育室家庭福祉員制度（緊急保育ママ）、保育ヘルパー制度、夜間保育室制度などを設け、多様化の傾向にある保育ニーズへの対応に努力が見られる。

児童の生活援護のために、国の行う児童手当、特別手当の他に、区独自の手当制度として、育成手当（児童一人につき月額七、〇〇〇円）、障害手当（同じく九、五〇〇円）が設けられている。

その他、児童福祉施設として、児童館二四、母子寮一（定員三二世帯）、助産施設五（定員二三）、乳児院二（定員二二〇）、養護施設一（定員四五）、精神薄弱児施設一（定員五六）が区内に設けられている、他に学童保育（学童クラブ）が三一設置されている。

(2) 障害児（者）福祉

中野区の障害児（者）福祉の基本は、「ふれあい」を通して「ともに生き合える」という点に置かれている。「種々の障害をもつ人が地域社会の他の人びととわけへだてなく、ともに生き合えるように、また、幼児期から老齢期に至るライフステージに合った、しかも障害の種別や程

表—28 中野区愛の手帳所持状況

58.4.1現在

区 分	最重度	重 度	中 度	軽 度	計
成 人	24	65	146	97	332
児 童	10	65	87	43	205
計	34	130	233	140	537

資料「昭和58年版中野区の福祉」P.83。

度に応じたきめこまかい、かつ総合的なものでなければならぬ。⁽²⁴⁾とすることによって示されている。

中野区の障害児（者）福祉行政の注目すべきものの一つに、「障害者福祉協議会」がある。この「協議会」は区長の附属機関として、学識経験者、障害者その他の区民、関係行政機関職員二四名から構成されている。その内訳は、区民一六人、学識経験者六人、関係行政機関職員二人

である。「中期計画に反映すべき障害者福祉⁽²⁵⁾に関する施策」「中野区が今後概ね十年間におこなうべき具体的な施策について」⁽²⁶⁾諮問され、本答申は昭和五八年十月に出された。

具体的に行われているものを拾い出すとつぎのようである。障害者意向、実態調査（中野区居住の身体障害者手帳および愛の手帳所持者三、九五一人を対象としたもの）、障害者の生活環境整備（障害者のための生活環境整備検討委員会設置、福祉のまちづくりのための区立施設整備要綱制定）五八年一月、車イスガイドブック発行、障害のある人ない人のふれあい促進（子どもと親の福祉講座、区民ふれあいの集い、ともに歩む「中野の障害者福祉」発行、八〇〇〇部、区民ふれあい運動会、ふれあいエチケットブック発行、一

〇、〇〇〇部、障害者いこいの家設置）などである。

「愛の手帳」「身体障害者手帳」所持者数は、表—28および表—29の通りである。昭和五八年四月一日現在の中野区在住の身体障害児（者）および施設入所者の総数は、三、四五八人（内一八歳未満児は一六〇人）である。障害種別に見ると、肢体不自由児（者）が最も多く、二、一一人（内、児一〇〇人）で、六一％を占める。とりわけ下肢に障害のあるもの、一、三三三人（内、児五〇人）六三・二％である。一八歳未満児においては、障害児の内肢体不自由児は六二・五％に達する。その内の五〇％が下肢に障害をもつものである。

身体障害児（者）の総数においては、新潟市の五九年四月一日現在で九、七〇八人（内、肢体不自由六六・九％）、大分市の七、六一二人（内、肢体不自由、五一％）に比して、中野区の手帳所持者数で見ると、きわめて少いことがわかる。総人口対比の障害者の比率でも、新潟市（対五六年人口）二・一三％、大分市（対五六年人口）二・一％、に比して中野区は、（対五八年人口）一・〇一％で、中野区が一番低い。ただし、身体障害児（者）中の肢体不自由児（者）で見ると、新潟が一番高く、大分が一番低い。

発達遅滞（いわゆる精神薄弱）児（者）は、表—28に見るように、総数五三七人であり、新潟、大分より少ない。しかし、身体障害者手帳、愛の手帳所持者総数に占める割合は、新潟、九・二％、大分、一〇・五％、中野一三・四％と中野が一番高い。なお、施設入所措置人員は、身体障害二九か所六六人（内、二三人は通所者）、精神薄弱四一か

表一29 中野区身体障害者手帳所持状況

58. 4. 1 現在

	1 級	2 級	3 級	4 級	5 級	6 級	計
視 覚	210(2)	85(2)	43(3)	33(0)	46(2)	38(0)	455(9)
聴 覚・平 衡	—	170(16)	49(4)	89(4)	5(0)	127(8)	440(32)
肢 体 不 自 由	186(34)	528(25)	499(18)	468(13)	387(8)	92(2)	2,110(100)
(上 肢	7(0)	43(1)	85(2)	81(2)	50(1)	18(2)	284(8)
(下 肢	104(13)	363(16)	274(9)	342(9)	176(3)	74(0)	1,333(50)
(体 幹	75(21)	122(8)	90(7)	45(2)	161(4)	0(0)	493(42)
内 部	243(10)	—	121(8)	64(1)	—	—	428(19)
(心 臓	65(7)	—	66(6)	19(1)	—	—	150(14)
(呼 吸 器	20(0)	—	52(2)	43(0)	—	—	115(2)
(じ ん 臓	158(3)	—	3(0)	2(0)	—	—	163(3)
音 声・言 語	—	—	20(0)	5(0)	—	—	25(0)
計	639(46)	738(43)	982(33)	659(18)	438(10)	257(10)	3,548(160)

資料 「昭和58年版中野区の福祉」P.82.

注 (1) 上表は区内現住者、及び障害者施設入所者の総計である。

(2) () は18才未満の保持者数の再掲。

所八二人(内、四人は通所者)で、合計一四八人(中野区外に設置された施設への入所者を含む)である。入所者数は新潟、大分に較べてきわめて少ないが、これは、大都市東京における障害者施設の絶対数の不足が考えられるとともに、中野区独自の「ふれあい」政策による在宅ケアが多いことも考えられる。ただし、いずれの自治体においても、身体障害者手帳および愛の手帳の所持者は、実際の障害者数よりも少く、大分市の所持率は五一%、新潟市の「療者手帳」所持率は五三・一%に過ぎず、この例から見れば、行政サイドの障害者の実態把握に問題がありそうに思われる。

中野区における障害児(者)の施設入所状況は、都内全域および他県にわたり広範囲に所在しており、区内に設置されている施設としては、身体障害児(者)のための授産施設二、(措置人員合計二五人、内二人が通所者)、精神薄弱児(者)のための施設としては、中野区愛育会の生活寮一(措置人員一人)のみである。

その他の施策として、一、施設入所児(者)に対する年二回の見舞金、夏・冬各四、〇〇〇円が、入所児(者)の一部に支給されている。

二、補装具・日常生活用具等物的援助として、補装具および浴槽、湯沸器、便器、浴場の改善、便所の改善等の給付が行われている。三、日常生活の介護として、家庭奉仕員および介護人の派遣(五七年度件数は延四三二世帯、延二、一五七件)、重度脳性麻痺者介護人派遣、在宅障害者緊急一時保護、ひとりぐらし身体障害者介護人派遣、盲人ガイドヘルパー派遣が行われている。

また、手当・年金等、国および都の施策を除く中野区独自のものとしては、第一種、第二種の障害者福祉手当、難病患者福祉手当がある。また、各種医療助成、身体障害者アパートの提供、各種の援護、サービス、障害児（者）訓練事業団体への助成、あるいは、福祉作業所および生活実習所、障害者福祉会館が設置されている。

(3) 老人福祉

昭和五八年七月現在の中野区における高齢者人口は、六〇歳以上、四五、二一八人、一三・八%、六五歳以上、三二、二〇六人、九・八%であり、六二年（推計）には、六〇歳以上、四七、三二四人、一五・一%、六五歳以上、三三、〇九〇人、一〇・六%となっている。上述（人口構造）でも触れたように、新潟市、大分市に較べて、高齢者の総人口に占める比率は高く、高齢化の進行も早い。東京の場合、全国的に見ても平均余命の高い地域に属することから今後ともこの傾向は続くと考えられる。

このうち、ひとり暮らし老人数は、三、一二九人（区総人口比〇・九五%昭和五八年実態調査）、ねたきり老人数九七七人（第一種手当受給者―在宅者―、昭和五八年三月末現在）である。

「昭和五八年版中野区の福祉」は、老人問題を家族の問題、住宅の問題、不十分な年金、定年と就労の問題、都市構造の問題という視角から分析し、生活のそれぞれの分野で「大部分の老人は、私的に解決すること（27）が困難な問題をかかえている」と指摘し、「人口の流動が多く、近隣

関係が希薄な中野のような都市では、ひとり暮らし老人などの孤立化が生じ易く、孤独な生活を強いられる老人が相当数存在する。」⁽²⁸⁾としている。さらに、老人の不安と希望に触れて、「身体が不自由になった時」の不安と「可能なぎりぎり住みなれた地域で生活を続けたい」とする希望をあげて、「老人がひとりになっても、或いは身体が不自になっても、可能なぎりぎり住みなれた地域に、社会の一員として生活できるようにしていきたい」⁽²⁹⁾との考えを示し、その為には「地域での住民福祉への参加による福祉コミュニティ作りをすすめ、福祉組織化することが鍵となる。」⁽³⁰⁾との指摘をしている。

老人ホームへの入所措置人員は、昭和五七年度末で養護老人ホームが二五ヶ所一二四人で、施設そのものの設置所在地は、障害者施設と同様に、都内および都下市部、または他県に広く所在し、中野区内には所在しない。上記の区の考え方もあってか、傾向としては入所人員が減少する方向をたどっている。特別養護老人ホームの措置人員は、年々増加の傾向にあり、同年で六九か所（内、中野区内に所在するのは三か所）二五二人である。入所者には、年二回夏冬各四、〇〇〇円の見舞金支給されている。

中野区では、「可能なぎりぎり」在宅ケアに力点が置かれているが、区でも指摘しているように「まだ質、量とも不十分である。」⁽³¹⁾といえる。

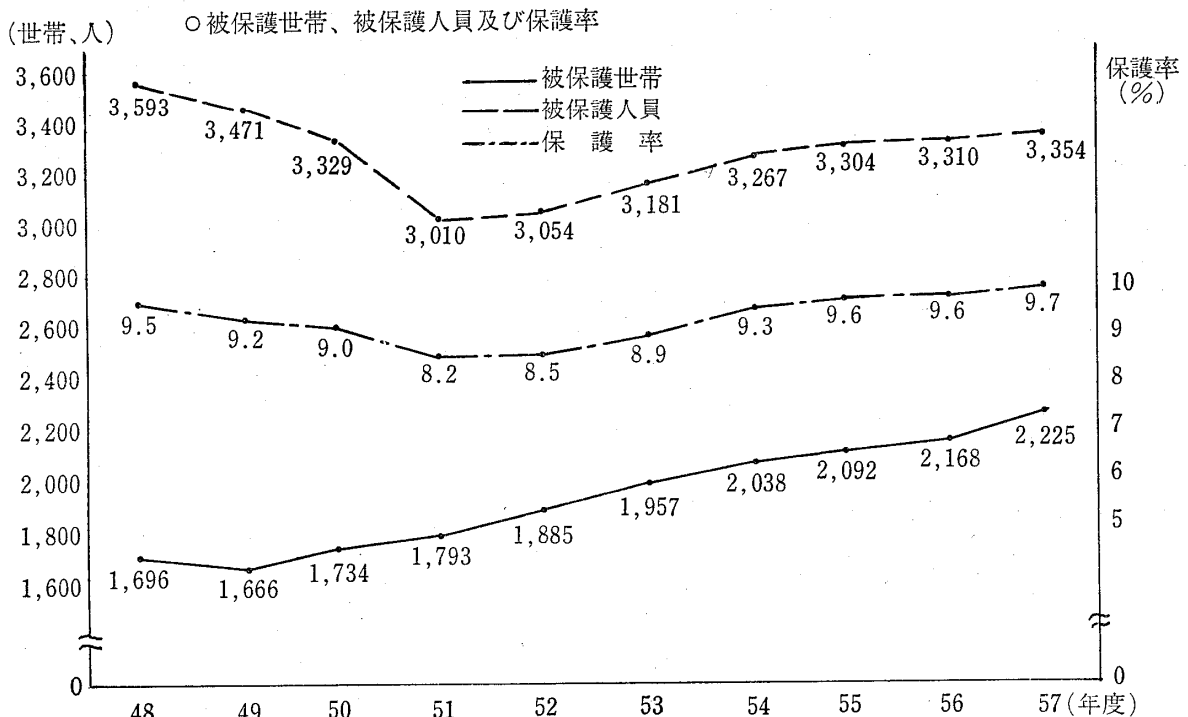
その他の施策としては、国および都の制度以外に、痴呆性老人短期保護事業助成として、入退所時のタクシー利用に対する一部補助、老人性白内障手術費の支給、老人看護料差額助成、敬老事業、老人クラブ運営

費助成、老人福祉センター、老人いきいの家、老人農園、老人会館、老人集会所、三療サービス（はり・きゅう・マッサージ）の提供、公衆浴場無料開放、シルバー人材センター（高令者事業団）運営助成、老人家庭家事援助者の派遣事業、老人アパートなどの制度ならびに施設が設けられている。ちなみに、五七年で老人クラブ、七九（会員は七、五二四人）、老人いきいの家は、区民協力によって一般家庭を開放する制度で、六家庭（延利用者数は同年で、五、三三二人）、老人会館一二（延利用者数七〇、九七七人）、老人集会所（地域センター内設置）は、九か所（延利用人員四九、〇七八人）である。老人アパートは、住宅に困窮している六五歳以上のひとり暮らし老人に区が借り上げた民間のアパートを提供する制度で、五七年度で、申込者数三三人、募集人員六人である。また、食事サービス、巡回入浴サービス、訪問看護、訪問理髪サービス、日常生活用具等物的サービスなどが行われている。老人の健康保持と仲間づくりを目的とする老人農園、三療サービス、老人アパート、在宅ねたきり老人やひとり暮らし老人などの健康保持や機能回復のために、練馬区と共同で設置されている中野区富士見台ケアセンターなど、また老人の実態調査に見られるように中野区独特の福祉施策は注目されてよいように思われるが、まだ充分なものとはいえないであろう。

(4) 生活保護

中野区の生活保護の年次維持は、表-30に見る通りである。被保護人員、保護率ともに一九七六年（昭和五一年）に一時的な低下が見られ

表-30 中野区の保護の推移



資料「昭和58年版中野区の福祉」P.43

- (注) (1) 保護停止中の世帯、人員を含む。
 (2) 保護率算定の基礎人口は「東京都の人口(推計)」各年10月1日現在都総務局による。
 (3) 被保護世帯、被保護人員は年度平均世帯、人員

表—31 中野区の扶助別保護世帯・人員（昭和57年度）

種類 世帯・人員	扶 助 別 保 護 件 数 (月 延)							保護を受けた申請世帯人員(人延)
	生 活	住 宅	教 育	医 療	出 産	生 業	葬 祭	
世 帯 数	23,100	20,462	3,347	22,584	1	83	42	26,694
人 員 数	36,201	31,991	3,636	33,250	1	83	42	40,244
構 成 比	90.0	79.5	9.8	82.6	—	0.2	0.1	

資料 「昭和58年度版中野区の福祉」 P.42より作成。

注1) 構成比は、保護延人員総数を母数とするもの。

表—32 中野区の世帯類型別被保護世帯の実数及び構成比（昭和57年平均）

世帯類型	高齢者世帯		傷病・障害者世帯		母子世帯		その他世帯		計 注1)	
単 身 世 帯	770	49.7	699	45.2	—		79	5.1	1,548	100
2人以上世帯	122	18.1	200	29.7	261	38.8	90	13.4	673	100
計 注2)	892	40.2	899	40.5	261	11.8	169	7.6	2,221	100

資料 「昭和58年版中野区の福祉」 P.45より作成

注1) 実数縦計は世帯類型別合計、構成比は総数を母数とする比率

注2) 実数横計は、単身、2人以上別世帯類型別実数とその構成比

るものの、保護世帯数そのものは、一九七四年以来一貫して増え続けていることがわかる。とりわけ、七九年以降の保護率の上昇は、東京都区部勤労者世帯の収入—支出構造との関連で見ても注目されてよいであろう。しかし保護率は一九八二年度での新潟市一〇・五九、大分市（八三年度）一九・四、に較べて中野区（八四年度）九・九は相対的に低い。

つぎに、世帯類型別に見た被保護世帯の状況（昭和五七年度表—32）は、被保護世帯総数二、二二一世帯の内、単身者世帯一、五四八世帯、六九・七％、二人以上世帯、六七三世帯、三〇・三％と単身者世帯が圧倒的に多く、その単身者世帯の内での高齢者世帯七七〇世帯、四九・七％、傷病・障害者世帯、六九九世帯、四五・二％、その他の世帯、七九世帯、五・一％と、単身高齢者世帯と単身者傷病・障害者世帯の保護率がきわめて高いことがわかる。また、二人以上世帯では、その内母子世帯二六一世帯、三八・八％、傷病・障害者世帯二〇〇世帯、二九・七％、高齢者世帯一二二世帯、一八・一％、その他の世帯九〇世帯、一三・四％と、母子世帯と傷病・障害者世帯に保護率の高いことがわかる。したがって、被保護世帯総数の内では、単身、二人以上の世帯を合わせて、高齢者世帯四一・一％、傷病・障害者世帯四〇・五％、母子世帯一・八％であり、この三つの世帯類型の生活困窮が浮んでくる。これは、新潟市、大分市とも同様の傾向にあるものの、大分では、減少傾向にあるが傷病世帯の保護率が高く、高齢者世帯は中野の半ば以下に止まり、母子世帯は逆に約二倍である。新潟も大分と類似の傾向が見られ、高齢者世帯が年々増加の傾向にあるものの年々減少傾向にある傷病・障

害者世帯より少く、二人以上世帯の内での母子世帯の保護率は、中野より六・二％も高い。また、昭和五七年の各月平均での新潟の、傷病・障害者世帯の被保護総数に占める比率六一％は、五八年大分の五四・四に較べても六・六％高くなっている。つまり、高齢者世帯の被保護率は、新潟、中野では高くなる傾向にあり、大分では低くなる傾向がある、また傷病・障害者世帯は、減少化が見られるもの、新潟ではきわめて高く、ついで大分でも同様の傾向にあり被保護世帯総数の過半を超えるが、中野では半数に達しない。母子世帯は、新潟、大分で増加の傾向がかなり顕著に見られ、中野は低い。ということなどがわかる。

これらのことは、六五歳以上の高齢者人口の比率が、昭和五五年時点で、中野が一番高く新潟、大分の順に低くなることと関連しているであろうし、新潟、大分における産業構造における製造業の高さによる傷病・障害者世帯の保護率の高さと相関がある可能性がある。また、母子世帯の保護率の動態は、離婚率に関係があるかも知れない。離婚率そのものは、既に各々の市・区の人口動態で見たように、八四年で中野二・一、新潟二・〇八、大分一・八六、と中野がきわめて高いが、中野の母子世帯の保護率は他二市に較べて低い。それは、大都市における婦人の就業率の一般的な高さと、中野の保育行政の進展とも関連性があるかも知れない。

なお、中野区における扶助種類別の被保護世帯および人員とその構成比は、表―31に見る通りであり、生活、医療、住宅の三種の被扶助率がきわだって高いことがわかる。新潟市、大分市とも同様であるが、と

りわけ目につくのは中野区の住宅扶助と医療扶助の高さと、新潟市、大分市の教育扶助の高さである。(昭和五七年各月平均大分市は五五年年延人員を月平均人員に計算したもの)

中野区では、そのほかに単身、その他、居宅において日常の自用に弁ずることのできない被保護者について、保護施設への入所措置がとられている。八三年三月末現在の入所人員は、救護施設、更生施設を合わせて二四人である。また、法外援護として、看護料差額助成、見舞金、新入学児童祝品、夏期栄養食品の購入費の支給、子どもの日祝金、入浴券の支給、出産祝品、冬季見舞金、施設入所者見舞金が支給されている。また、貸付事業として、生業資金、応急資金、奨学金、私立高等学校進学資金等の貸付が行われている。

中野区の福祉は、その行財政の実態において、他二市と比較して、地域社会計画への位置づけにおいても、住民福祉への「きめのこまかい」配慮がなされているといえよう。しかし問題がないわけではない。それは、住民参加を基調にする「ともにつくる」地域社会をめざしながらも、その地域的特性や住宅事情などから、高齢化の進行、単身世帯の増加などの影響もあると考えられるが、人口の社会移動が激しく、社会福祉諸施設、とくに老人福祉施設、障害者福祉施設が区内に少なく、また老人、障害者の在宅ケアが「ともにつくる」行政施策のもとで、実際にはそれぞれの家庭に重い負担をよわせることになっていないか、などという点であろう。福祉施設の地域への受入れの問題にしても、在宅ケアにしても、住民のまた家族の私生活中心主義的な「自立」化・権利意

識、生活意識のありようとその変革を前程としてはじめて可能となる事柄であることを考えれば、今後の果題としては重いものがあることは想像に難くないであろう。

革新区政中野の福祉政策の背景として、一九六七年度の革新都政誕生以来その基礎づくりが行われた福祉政策があることはいうまでもない。一九八〇年の保守都政への転換過程で、革新都政時代の福祉政策の基盤が掘り崩されているとはいえ、青木革新区政によって、革新都政の遺産が継承され、福祉の内容充実の努力が続けられていることは既に見た通りである。今後は、さきに触れた問題の他に、都の上位計画、政策に対して中野区の計画、政策が、どこまで対抗しうるにかかっているといえよう。これを土台から支えるのが、本当の意味での区民の「参加」であるだろう。

注

- (1) 既刊の報告書、庄司興吉編著『地域社会計画と住民自治』梓出版社、一九八五年の関連する各章とも、一緒に読まれることを希望する。
- (2) 堀春雄『新潟市の社会福祉』（昭和五九年度）はしがき。
- (3) 『新潟市の社会福祉』同上 二頁。
- (4) 障害児（者）の実数が把握できないので、手帳所持者数によって見ることとする。以下 同様である。
- (5) 「療養手帳A」は、IQ三五以下を対象として交付されたもの。
- (6) 『新潟市の社会福祉』（昭和五九年度）には、ひとり暮らしの老人の統計がないので筆者が関連統計によって推定した。

- (7) 同上 六六頁。
- (8) 同上 六九頁。
- (9) 同上 六八頁。表五―一三を参照。
- (10) 同上 五〇頁。表四―一を参照。
- (11) 同上 五〇頁。表四―一および図四―二参照。
- (12) 『大分県テクノポリス開発構想』昭和五八年 知事あいさつ。
- (13) 『大分市の福祉』（昭和六〇年版） 八頁。
- (14) 同上 五八年版 四六頁、五九年版 四六頁、六〇年版 五〇頁。
- (15) 武川正吾「地域社会計画と住民参加」 庄司興吉編著『地域社会計画と住民自治』前掲 五七頁。
- (16) 『第二四回中野区統計書』（昭和五九年刊） 五六頁。
- (17) 従来、いわれてきた家計支出に占める食費支出の減少、つまりエンゲル指数の低下は、「生活の程度」ないしは、「生活の質」の向上を意味したが、ここでの食、住、衣への支出減は、直に「生活の質」の向上、または生活の見直しには結びつきにくい。そのことをいうためには、生活の内容、生活意識への立入った分析が必要である。
- (18) 新潟、大分における、この七七―七九年度の勤労者世帯における収入―支出構造の変動は、七七年の鉄鋼不況、第二次オイルショックの始まりと深く関連していよう。
- (19) 『昭和五八年版、中野区の福祉』（まえがき）
- (20) 同上。
- (21) 同上 一一三頁。
- (22) 同上 一一八頁。

- (23) 同上。
- (24) 同上 七七頁。
- (25) 同上 七九頁。
- (26) 同上。
- (27) 同上 五八頁。
- (28) 同上。
- (29) 同上 五三頁。
- (30) 同上。
- (31) 同上。

付記、本稿は昭和五八年度文部省科学研究費補助金・総合研究(A)

「地域社会計画の策定と実施に関する比較研究」による共同実態調査および共同研究の一部である。新潟県・新潟市、長岡市、大分県・大分市、岩手県・金ケ崎町、東京都・中野区を対象とした調査報告書は、庄司興吉編著『地域社会計画と住民自治―新しい「まちづくり」のために―』(梓出版社、一九八五年)として、またその事実上の、第二部に相当するものとして、庄司興吉編著『住民意識の可能性―「国際化」時代のまちづくりと日本人の社会意識―』(梓出版社、一九八六年)として刊行されている。本稿とあわせて読んでいただくことを希望する。

なお、筆者も同共同研究に参加しながら本稿が上記二冊の出版書に掲載されなかったのは、全く筆者の私的な事情によって税稿が大幅に遅れたためである。共同研究推進の中心的役割を果たした庄司興吉氏をはじめ、共同研究に参加した諸氏に大変迷惑をかけたことを、付記してお詫

びしたい。

また、本稿の調査対象の新潟市、大分市、中野区では、公務の時間をさいて面接、資料提供にに応じていただいた関係者の方々、あるいは、聴取りにご協力いただいた多くの方々に心から感謝を申し上げます。

最後に、本稿の課題から見ても看過してはならない資料、とくに、生活関連諸施設の状況、住宅関連資料、医療関連資料等々が抜けている。それは、上記既刊報告書の関連する章の内容との重複をさけるために意図的にされたものであることを付記しておきたい。